Government of Canada Gouvernement du Canada Canada

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site

What's New | Who We Are | DSP Home | PWGSC Home | CCSB Home

Depository Services Program

Library of Parliament
Parliamentary Research Branch

88-7E

FEDERAL DEFICIT: CHANGING TRENDS

Prepared by:
Jean Soucy, Economics Division
Marion G. Wrobel, Senior Analyst
Revised 11 April 2000

TABLE OF CONTENTS

ISSUE DEFINITION

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Measuring Deficit Growth: Revenues and Expenditures

1. Operating Deficits
2. Debt Charges
3. Program Expenditures
4. The 1991 Federal Budget and the Impact of the Recession
5. The 1992 Federal Budget and Economic Statement
6. The 1993 Federal Budget
7. The 1994 Federal Budget
8. The 1995 Federal Budget
9. The 1996 Federal Budget
10. The 1997 Federal Budget
11. The 1998 Federal Budget
12. The 1999 Federal Budget
13. The 2000 Federal Budget

B. The Growth in the Debt Load

C. The Evolution of Federal Fiscal Policy and the Stability of the Debt

D. Who Holds the Debt

PARLIAMENTARY ACTION

CHRONOLOGY

SELECTED REFERENCES

FEDERAL DEFICIT: CHANGING TRENDS*

ISSUE DEFINITION

In fiscal year 1984-85, the Public Accounts deficit of the federal government reached a then unprecedented $38,324 million, amounting to 8.6% of the Gross Domestic Product (GDP) for the corresponding calendar year. Three years earlier, the federal deficit had stood at $14,872 million, or 4.2% of GDP. **The federal government finally registered its second consecutive balanced budget in the last complete fiscal year, with a surplus near $3 billion — when measured on a Public Accounts basis.** Deficits in the latter part of the 1970s were significantly higher than in the first part of that decade and they ballooned even further in the 1980s and early 1990s. Furthermore, the accumulation of debt, which had declined as a proportion of GDP until the mid 1970s, grew at a rapid pace in the 1980s. As of 31 March 1975, net public debt accounted for 16.8% of GDP. **Today, based on Budget 2000, it is just above 61% of GDP, having declined from over 70%.**

The Progressive Conservative government put considerable emphasis on its policy of controlling the deficit and debt. The current Liberal government had been committed to reducing the deficit to 3% of GDP by 1996-97 and to 1% in 1998-99. The 1996-97 target was bettered by more than $15,000 million. More important, the federal government has met, and even surpassed, its objectives. **With the last surpluses, the government is now predicting another balanced budget, or a small surplus, for 1999-00 and the two following years.** This paper examines how these two variables have changed over time, the major influences affecting their size and the fiscal principles through which the federal government hopes to control both.

BACKGROUND AND ANALYSIS

There are two popular methods of presenting government expenditures and revenues: the Public Accounts (PA) presentation is designed to provide parliamentarians with relevant financial data; the National Accounts presentation is designed to measure the impact of government spending and revenues on expenditure and income flows in the economy. The National Accounts measure of the deficit tends to be smaller than the

PA measure. Both, however, have virtually identical patterns over time. The discussion here will consider only Public Accounts data since they are most familiar to parliamentarians. All statistics will be consistent with those of the *Budget Papers*. For any year cited, the reference is to the fiscal year ending 31 March of that year.

Table 1 presents some of the more commonly cited statistics related to the deficit and debt, expressed in nominal terms. Such numbers can be less than informative, so the following discussion will refer to deficits, debt, etc. as ratios to the Gross Domestic Product (GDP).

TABLE 1
SOME FEDERAL FISCAL STATISTICS
(in million dollars)

Fiscal Year (ending 31 March)	Surplus	Operating Surplus	Gross Debt Charges	Net Public Debt
1970-71	-1,016	871	1,887	20,293
1971-72	-1,786	324	2,110	22,079
1972-73	-1,901	399	2,300	23,980
1973-74	-2,211	354	2,565	26,191
1974-75	-2,225	1,013	3,238	28,416
1975-76	-6,205	-2,235	3,970	34,620
1976-77	-6,896	-2,188	4,708	41,517
1977-78	-10,879	-5,348	5,531	52,396
1978-79	-13,029	-6,005	7,024	65,425
1979-80	-11,967	-3,473	8,494	77,392
1980-81	-14,556	-3,898	10,658	91,948
1981-82	-15,674	-560	15,114	107,622
1982-83	-29,049	-12,146	16,903	136,671
1983-84	-32,877	-14,800	18,077	169,549
1984-85	-38,437	-16,044	22,393	207,986
1985-86	-34,595	-9,173	25,422	242,581
1986-87	-30,742	-4,074	26,668	273,323
1987-88	-27,794	1,159	28,953	301,117
1988-89	-28,773	4,379	33,152	329,890
1989-90	-28,930	9,859	38,789	358,820
1990-91	-32,000	10,588	42,588	390,820
1991-92	-34,357	6,817	41,174	425,177
1992-93	-41,021	-2,196	38,825	466,198
1993-94	-42,012	-4,030	37,982	508,210
1994-95	-37,462	4,584	42,046	545,672
1995-96	-28,617	18,288	46,905	574,289
1996-97	-8,897	36,076	44,973	583,186

1997-98	3,478	44,409	40,931	579,708
1998-99	2,884	44,278	41,394	576,824
1999-00	0	44,500	41,500	576,800
2000-01	0	46,000	42,000	576,800
2001-02	0	46,500	41,500	576,800

From 1971 to 1975, the PA deficit was less than 2% of GDP. It rose steadily to over 5% of GDP in 1979. After declining for several years it increased sharply to 8.6% in 1985. After the previous federal government made deficit reduction an important part of its fiscal policy, the deficit declined to 4.4% of GDP in 1990. Subsequently, that trend changed. **The 1994 deficit grew to 5.8% of GDP, after which it fell sharply, turning to surplus in the last two fiscal years**.

A. Measuring Deficit Growth: Revenues and Expenditures

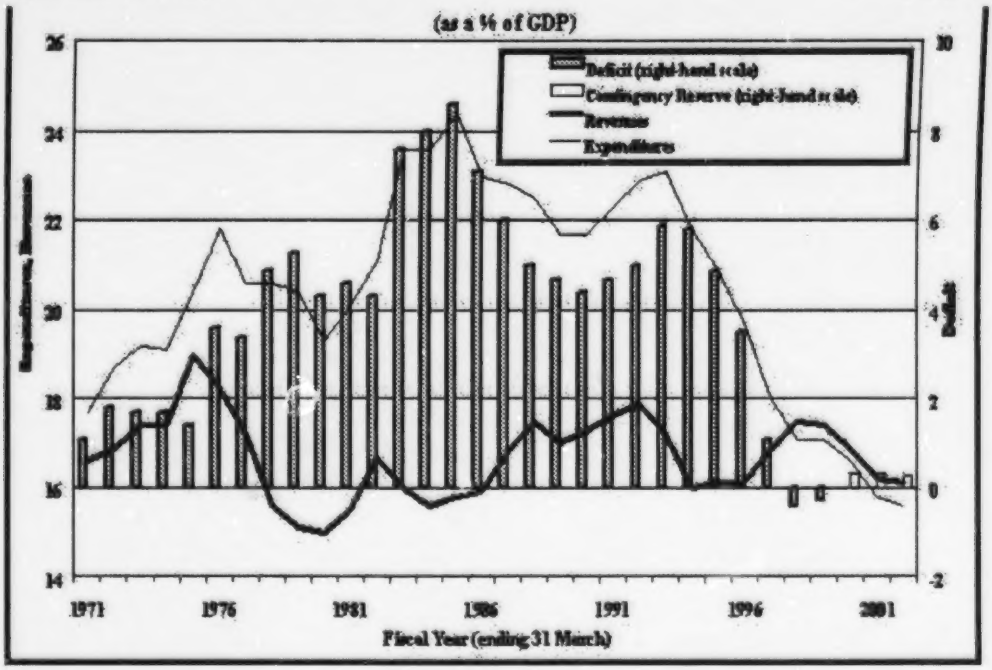
The deficit measures the shortfall of revenues over expenditures in any year. In this sense, it is simply a summary statistic. The changing pattern of the deficit is, then, directly a consequence of changing patterns in revenues and expenditures.

The early 1970s were years of expanding government; federal expenditures rose by an amount equal to almost 3% of GDP, yet, since tax revenues also increased sharply in this short period, the deficit increased only marginally. After 1975, however, taxes fell dramatically, leading total revenues to decline from a high of 19.2% of GDP to a low of 15.2% of GDP in 1980. In 1976, expenditures increased by more than 1% of GDP and then fell by about 2% of GDP by 1980. Such changes in the pattern of expenditures and revenues set the stage for relatively large deficits. By the end of the 1970s, federal expenditures accounted for a greater share of GDP than they had at the start of the decade, even though government growth had moderated. Rather than financing this growth through increased taxes, the government financed it through increased deficits.

From 1980 to 1982, both expenditures and revenues grew slightly, and the deficit was relatively stable. After 1982, the effects of the recession were felt. From then until 1985 revenues declined by about 1% of GDP. Expenditures, however, increased substantially, by more than 3% of GDP, peaking at 24.5% of GDP in 1985. The deficit reduction plans of the previous government included expenditure cuts and tax increases. From 1985 to 1987, tax revenues, which increased by about 1% of GDP, were the primary source of revenue increases. Over the same period, expenditures fell by almost 2% of GDP. The longer-term projections indicated that expenditure reductions were to bear the brunt of deficit cutting.

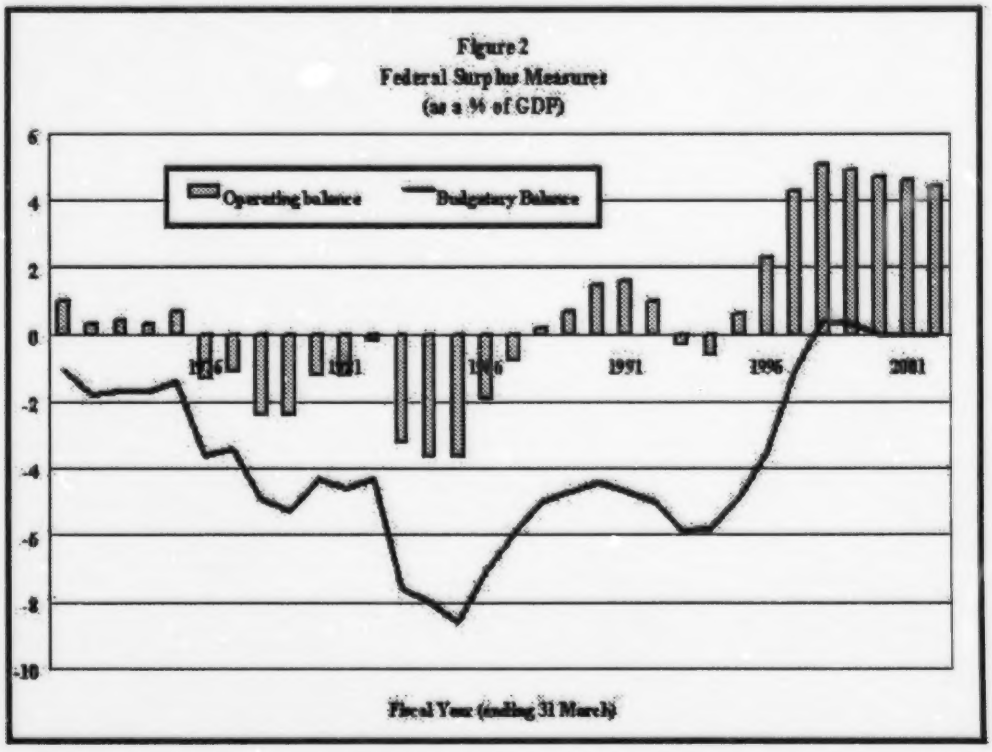
These patterns are presented in Figure 1. The difference between total expenditures and total revenues constitutes the deficit for each year. **Projections beyond fiscal year 1999-2000 contain a contingency reserve, resulting in forecasts of balanced budgets, even though revenues are expected to exceed spending**.

Figure 1
Federal Expenditures and Revenues



1. Operating Deficits

In the 1990 federal budget, the concept of the operating deficit was introduced (see Figure 2). The operating deficit is the difference between program spending and total revenue. It can also be calculated as the total deficit less gross debt charges.



Until 1978, changes in the deficit were directly related to changes in the operating deficit, which, for the next few years, fell much faster than the total deficit. Debt charges were becoming an increasingly important factor in determining the growth of the deficit.

From 1982 to 1983 the deficit rose sharply, largely in response to the recession. Figure 2 indicates that an increase in the operating deficit was largely the cause. After 1983, it is clear that the operating deficit was becoming less influential on the budgetary deficit of the federal government while debt charges were becoming more so.

The operating deficit is more sensitive than the total deficit to changes in the government's fiscal stance, and to changes in economic conditions. After the previous government was elected, the operating balance fell continually, going into surplus in 1988. The recession generated an operating deficit once again. **Since 1998, it has moved to a surplus of around 5% of GDP.**

2. Debt Charges

The debt charge in any year is determined by the average stock of debt outstanding, multiplied by the average interest rate applied to that debt. Some of the debt has a long term to maturity and the interest rates for that component may be much higher than prevailing rates. Newly issued debt, however, will have interest rates that reflect current market conditions. The faster the increase in the stock of debt, the greater will be the proportion of it subject to prevailing interest rates.

The net debt outstanding at any time is simply the sum of past deficits on a PA basis. This amount, plus the amount of borrowing to acquire financial assets, gives the gross debt total. Debt charges are therefore related both to current interest rates, usually cited in discussions of the deficit, and to past deficits, usually downplayed. If the federal debt comprises long-term fixed rate debt, however, a sharp rise in interest rates will have little immediate impact on net debt charges in a world of low deficits because only small amounts of new debt have to be financed at current rates. With large deficits, however, a large new stock of debt must be financed, and at prevailing rates.

A debt load that is rapidly growing as a result of high annual deficits, then, makes the budgetary stance of the government more sensitive to temporarily high interest rates because a higher proportion of the debt is subject to prevailing interest rates.

3. Program Expenditures

Total expenditures, less debt charges, constitute total spending on government programs. It is, of course, spending on such programs that is at the heart of modern government. During the heyday of government expansion, 1971 to 1976, it was the increase in program spending which led to overall spending growth. In 1971, program spending amounted to 15.6% of GDP and 87.9% of total federal spending; at its peak, in 1976, it amounted to 19.5% of GDP and 89% of total spending.

Since then, program spending's share of total outlay has declined. Even during the recession, it did not achieve the relative share it held in 1976. **Program spending fell to about 75% of total spending by 1989. Since 1998, it has represented less than 73% of total spending and should fluctuate between 71.5% and 72.5% by 2001-2002. In that year, program spending should equal only 11.6% of the GDP.**

Program expenditures can be further disaggregated in a number of ways. In past federal budgets, the Department of Finance has divided expenditures into statutory and non-statutory expenditures. In 1985, statutory expenditures accounted for 55.4% of total program expenditures and by 1989, were expected to rise to 57.9%.

No such disaggregation is available for the years before 1984; changed accounting definitions make a longer-term series potentially misleading. Nevertheless the major statutory expenditures are obvious: UIC benefits, OAS benefits, Family Allowances, Canada Assistance Plan, the cash portion of Established Programs Financing and fiscal transfers. According to a Bank of Canada study, most of the increase in expenditures before 1984 can be accounted for by increased spending on statutory programs. As is evident from budgetary statistics, this trend has continued since 1984.

4. The 1991 Federal Budget and the Impact of the Recession

With the onset of the recession, the federal government had to revise some of its fiscal projections. The deficit for 1990-91, forecast in 1990 at $28,500 million, was now expected to total $30,500 million. For 1991-92, the picture was even gloomier. In the 1990 budget, the government had been predicting a declining deficit of $26,800 million. In 1991, despite new initiatives to control the deficit, amounting to $4,500 million in spending cuts and increased taxes, the deficit was still expected to remain at $30,500 million. In other words, the recession and Gulf hostilities had led to a 30% increase in the *status quo* 1991-92 deficit.

5. The 1992 Federal Budget and Economic Statement

The 1992 budget increased the deficit projections for 1991-92 by $900 million and for 1992-93 by $3,500 million. Despite the fact that public debt charges had fallen with the decline in interest rates, the recent poor economic performance had dramatically increased the upward pressure on the deficit. This was moderated somewhat by policy actions. As a consequence, the Department of Finance had predicted that the debt-to-GDP ratio would continue to rise for another year, peaking at about 63% of GDP; it now appeared that it would continue to rise to over 65% of GDP. By 31 March 1994, the net debt of the federal government was expected to be $20,000 million more than had been projected at the time of the 1992 budget.

6. The 1993 Federal Budget

Once again, the federal government had failed to achieve its deficit targets. The estimate for 1992-93 was now $35,500 million, $1,100 million higher than expected in December 1992. Cumulative deficits from 1992-93 to 1996-97 were now expected to be $53,600 million higher than had been forecast in the 1992 budget.

The deficit picture painted in the 1993 budget closely resembled those presented in

previous budgets, with substantial rapid declines expected two or three years ahead. These forecasts had so far always failed to be realized: in the 1980s, unexpectedly high interest rates had foiled the government's plans; in 1993, unexpectedly low revenue yields were responsible.

Some suspected that the move to a world of low inflation had had a negative impact on the deficit, at least temporarily. Since most program spending is set without regard to inflation or nominal GDP, an unexpected reduction in inflation would not reduce the bulk of program spending. Revenues, on the other hand, decline directly with reduced inflation because of its effect on nominal GDP. Moreover, since the tax system was not perfectly indexed to inflation, lowering the rate of inflation below 3% had an added revenue-contracting effect as the government lost the full effect of the inflation tax.

The government's deficit reduction strategy was based upon: (1) strong economic growth starting in 1993, which was supposed to boost revenues; (2) control of program expenditure; and (3) reduced interest rates to keep the debt servicing burden almost constant despite the growing net debt. This budget saw continuing declines in interest rates because of continued low inflation and revenue growth, which was expected to result from real output growth of over 4% per year through to 1998; employment growth in excess of 3% per year, and an unemployment rate falling to 7.5% by 1998. It was recognized that failure to meet these goals could derail the government's forecasts.

7. The 1994 Federal Budget

The 1993 federal budget forecast deficits for 1992-93 and 1993-94 at $35,500 million and $32,600 million respectively. The 1994 budget gave figures of $40,500 million and $45,700 million respectively; the two-year increase in net debt amounted to $18,000 million. Despite the $5,000-million increase in the deficit for 1992-93, financial requirements had increased by only $100 million from the amount cited in the budget; financial requirements for 1993-94, however, were up by over $7,000 million.

The budget indicated that, in the absence of policy changes, deficits would be substantially higher over the next few years than had been forecast by the previous government. Economic and technical factors were expected to increase the cumulative debt by $39,000 million from 1993-94 to 1995-96. It was claimed that the Progressive Conservative government's failure to pass legislation proposed in past budgets would contribute an additional $5,300 million to the cumulative debt over the same period.

By 31 March 1996, the net debt was expected to equal 75% of GDP. The 1992 budget had predicted that it would equal only 55% of GDP by that date.

8. The 1995 Federal Budget

The 1992-93 federal deficit, according to the 1993 budget, was $35,500 million. It turned out to be $41,000 million and grew further to $42,000 million the year after. In 1994-95 it fell to $37,900 million (and it could have fallen even further, to $35,300 million). The figure was inflated because of two restructuring costs charged to the

1994-95 year: an *ex gratia* payment of $1,600 million to western farmland owners in compensation for the elimination of the *Western Grain Transportation Act* subsidies and $1,000 million for early departure incentives for public servants. The deficit was projected to continue falling to $24,300 million in 1996-97, meeting the government's stated interim target of 3% of GDP.

The 1995 budget focused on deficit cutting. Over a three-year period, measures implemented in this budget were expected to keep the cumulative deficit $29,000 million below what it would otherwise have been. Expenditure cuts in this package were about seven times greater than revenue increases. In the first year the ratio was closer to 4:1.

This short-term deficit decline was enhanced by the government's decision to allow the UI Account to generate more than a $5,000 million surplus, prior to allowing UI premiums to decline after 1996. The purpose was to avoid increasing premiums during an economic downturn, when the account would normally go into deficit.

The deficit projections for 1995-96 and 1996-97 contained contingency reserves of $2,500 million and $3,000 million respectively. These reserves were designed to provide the government with a buffer in the event that economic conditions, in particular interest rates, did not turn out to be as favourable as predicted. In other words, the government's model, given its economic assumptions, generated better deficit results than those cited in the budget. Indeed, when combined with the fact that the economic assumptions used by the government were more pessimistic than those of private sector forecasters, the underlying deficit projected for 1996-1997 was about $19,000 million, rather than the $24,300 million figure cited in the budget.

The 1995 budget did not provide a forecast of the 1997-98 deficit, even though it did include estimates of the impact of budgetary measures for that year. Indeed, 46% of the deficit cutting measures were to be effective in 1997-98. Thus it was predicted that the deficit for that year could be under $18,000 million, amounting to as little as 2% of GDP, something that had not been seen for 20 years and that was expected to result in a reduction in the debt-to-GDP ratio.

At 31 March 1993, the net public debt stood at $466,200 million, compared to $358,000 million in 1990 and in contrast to the $428,000 million that the 1990 budget had forecast for 1993. By 31 March 1997, it was expected to reach $603 million. Over the next two years the net debt was expected to stabilize at about 73.5% of Gross Domestic Product.

Public debt charges were expected to exceed $50,000 million by 1996-97, due to both the continually increasing debt and rising interest rates. Short-term interest rates for 1995, for example, were projected to be 8.5%, compared to the 4.8% projected in the 1994 budget.

The impact of debt accumulation and high debt servicing costs was very evident in the projections presented for 1996-97. For that year, the government was forecasting a deficit of $24,300 million at the same time that it was anticipating an operating surplus (i.e., an excess of revenues over program spending) amounting to $29,000 million, by far the highest ever recorded. Balancing the budget several years after that would

require operating surpluses in excess of $50,000 million per year. This is a perfect example of the consequences of spending not financed by current taxes. Clearly, deficit financing does not avoid tax financing of expenditures, it merely defers that taxation.

9. The 1996 Federal Budget

The government maintained in this budget that it would meet its 1995-96 deficit target of $32,700 million, although there was a strong chance that the final result would be somewhat lower. The deficit target of $24,300 million for 1996-97 was also maintained and a $17,000 million target was formally established for 1997-98. Several analysts contended that the deficit would fall below these targets as well.

The poor performance of the economy in 1995 had resulted in revenues that were lower than predicted in the budget of 1995. This was offset by the lower interest rates that had kept debt service charges from growing as rapidly as originally anticipated. The operating surplus continued to grow, although at a slower pace than had been expected the year before, and was expected to reach $35,000 million by 1997-98, amounting to 4.2% of GDP.

The Minister of Finance stated several times in his budget speech that the government would balance its budget, so the targets could be seen as interim. Given the pattern of deficit reduction since 1993-94, it was hoped that a target for a balanced budget could well be established for the fiscal year 1999-2000. Indeed, the forecasters who appeared before the House of Commons Standing Committee on Finance during its pre-budget consultations generally believed that budgetary balance should be achieved no later than that date.

Federal budget-making continued to be cautious, using prudent economic assumptions plus a contingency reserve to protect against unforeseen events. Thus revenue and spending measures were a little stronger than necessary, ensuring that targets would be met. Interest rate assumptions were 50 basis points higher than the private sector average forecast for 1996 and 80 basis points higher for 1997. (The budget attributed the larger prudence factor for 1997 to the compelling arguments made by the Finance Committee about higher political risk in 1997.) As a result, the budget's growth assumptions were slightly below those of the private sector, which were already low. The use of private sector economic assumptions generated a forecast deficit closer to 1.5% of GDP, as contrasted with the 2% target. Furthermore, measures introduced in the 1996 budget suggested that the 1998-99 deficit could be close to 1% of GDP, barring any unforeseen deterioration in the economy and barring any increase in interest rates.

It appeared on the surface that the Minister of Finance could set a 1% deficit target for 1998-99, consistent with past practice, requiring only about $3,000 million or so in additional restraint measures. The Minister faced a very real difficulty, however. The government was currently using employment insurance premiums well above those needed to meet annual program costs, as revenue to reduce the deficit. The justification for this was the fact that, in the early 1990s, what was then called the UI account had amassed a large cumulative deficit that still stood at $3,900 million as of 31 March 1995. The 1995 budget had proposed that the government would keep

premiums above those needed to meet annual costs so as to allow the account to pay off the past accumulated deficit and amass a cumulative surplus somewhat in excess of $5,000 million by the end of 1996; this surplus would then be maintained. This was interpreted as meaning that premiums would subsequently be reduced to a level commensurate with annual costs.

Strong pressure came from the private sector to let premiums fall, so that employers and employees could enjoy the benefits of declining program costs. Rates were reduced, albeit very modestly, and the premiums for 1997 were to be set tin the fall of 1996. The budget's revenue and spending outlook tables, however, suggested that the fund would continue to enjoy a large annual surplus in 1997-98. The cumulative surplus could then be twice as high as that suggested in the 1995 budget.

It was known that if employment insurance premiums were reduced substantially for 1997, the revenue outlook presented in the budget would be put in doubt. If the 2% target for 1997-98 was to be sacrosanct, the loss in premium income had to be offset elsewhere -- the shortfall could not be funded by the contingency reserve. Other taxes would have to be increased or further spending cuts sought. Thus there were potentially some difficult decisions for 1997-98. They could only be avoided by maintaining premiums and allowing the account to continue to amass a cumulative surplus of about $10 billion by the end of 1997-98.

In addition, the government altered the timing of employment insurance premium payments to make it consistent with that for CPP premium payments. Until then, weekly premiums had been based on the lesser of maximum insurable earnings or actual earnings. As of January 1997, weekly premiums would be based upon actual weekly earnings; once the maximum annual premiums were reached, further premium payments would cease. Those who earned maximum insurable earnings or less would continue to pay premiums over a 52-week period. Those who earned more would pay their premiums over a shorter period of time. Someone earning $80,000 per year would pay all of the premiums in the first half of the year and pay nothing in the latter half.

This administrative change had no effect on total premium liabilities of employees and employers. But the timing change did affect the reported government deficit. By advancing premium payments, starting in 1997, the deficit for 1996-97 was expected to be $1,500 million to $1,800 million less than stated in the budget. The impact on future fiscal years would be neutral. Nevertheless, this one-time administrative change had the potential to reduce future debt servicing costs by about $100 million per year.

The budget also did not take into account proceeds from the sale of assets in 1996-97, in particular the sale of grain hopper cars and the air navigation system. The budgetary impact of these sales depended upon the amount received as well as the accounting treatment of the assets. Newspaper accounts at the time suggested that the gains from sale could be $1,500 million.

While the federal government was able to establish an achievable deficit target for 1997-98 (2% of GDP), it was recognized that further difficult choices could not be avoided if the budget was to be balanced by the end of the millennium.

The fact that the Minister could announce a 2% target for 1997-98 yet introduce deficit-cutting measures that, on balance, amounted to less than $200 million, indicated that the previous year's budget had been responsible for that target. The 1996 budget's impact would really be felt only in 1998-99, and only modestly then.

The casual reader of the budget might have inferred that economic growth in 1996 should decline. Given the fact that 1995 was generally acknowledged to be a bad year, this conclusion might have been disconcerting and, since most analysts were predicting a better year for 1996, also confusing.

The growth assumptions in the 1996 budget were based on a comparison between the average GDP in one year and average GDP in the preceding year. Thus some of the strong performance in 1994 was attributed to a 2.2% growth rate in 1995, and some of the poor performance in 1995 was attributed to a predicted 1.8% growth in 1996. A look at growth achieved during a calendar year showed that the growth rate for 1995 had been 0.6% and the expected rate for 1996 was 2.5%, a rate four times higher.

10. The 1997 Federal Budget

Unlike previous budgets, this one did not continue to insist that the deficit target for the current fiscal year, i.e. 1996-97, would be met. Instead, it announced that, at $19,000 million (2.4% of GDP), the deficit would be at least $5,300 million below the target. Indeed, some speculated that the final tally could be lower still.

The Department of Finance's *Fiscal Monitor* showed a $2,191-million surplus for December 1996 and a cumulative deficit for the first nine months of the fiscal year that was $13,185 million less than that of the year before, which eventually came in at $28,600. The document cautioned readers not to draw overly optimistic conclusions from these trends as past government initiatives had altered the timing of revenues and expenditures over the course of the fiscal year. Revenues to date had also been affected by one-time events such as the sale of the air navigation system.

Another change from previous budgets was the fact that the contingency reserve for the upcoming fiscal year was kept at $3,000 million, rather than being reduced to $2,500 million as had been the case in the past.

This budget introduced a variety of measures that were likely to increase the debt by a total of $3,400 million over four years. The $19,000-million deficit figure for the year could have been $18,200 but for the $800-million cash infusion into the Canada Foundation for Innovation. Other measures, some announced prior to the budget under the headings "Investing in Jobs and Growth" and "Investing in a Stronger Society," were expected to add to spending over the next three years. These new initiatives were to be funded in part by reallocations from other areas and higher taxes (e.g., tobacco excise tax increases and an extension of the temporary tax on banks), but mostly from borrowing. Despite these new measures, however, program spending was still falling as planned and future deficit targets were not in jeopardy.

The budget outlined why the deficit fell below the target expressed in the previous

year's budget. Revenues, with the exception of the Corporate Income Tax, were generally lower than predicted by that budget -- on balance they were $2,000 million lower. Program spending was $800 million lower than forecast while public debt charges were $2,300 million lower because interest rates had declined rapidly during the year. In total, these economic factors reduced the deficit by $1,100 million.

One-time factors, such as the sale of the air navigation system and the acceleration of EI premium collections, contributed another $2,500 million to deficit reduction. Since neither of these was a new initiative, however, it could be argued that both should have been taken into account in the budget of the previous year. This was especially true of the acceleration of EI premiums, whose impact should not have been difficult to estimate. The sale of the air navigation system was somewhat more problematic, as the date of the deal's closing could have been subject to uncertainty.

Finally, the government did not need to make use of the contingency reserve, thereby saving another $2,500 million. When added to the newly announced $800-million contribution to the Canada Foundation for Innovation, these factors were expected to lead to a deficit at least $5,300 million below target. At the time of the budget, however, three months remained in the fiscal year, and no data were available for the end-of-year reconciliation. As a result, it was known that the deficit could still fall below $19,000 million.

This budget also acknowledged the improved fiscal position of most Canadian provinces. As with the federal government, the fall in provincial deficits was largely due to reduced program spending, coupled with the benefits associated with lower interest rates. The budget noted that the reduction in interest rates from January 1995 to December 1996 had saved provincial governments a total of $1,800 million, equal to 1.2% of spending. Although Canada still had a debt-to-GDP ratio that was exceeded only by Italy's among the G-7 nations, our total government deficit was expected to be the lowest in the G-7 starting this year. It was predicted that, as of 1998, Canada would be the only G-7 nation to have a balanced government account when measured on a national accounts basis. This compared favourably with American deficits of more than 1.5% of GDP, German and Japanese deficits of more than 2% of GDP, and deficits in France, the United Kingdom and Italy of 3% or more of GDP.

This budget continued the government's use of prudent economic forecasting -- it added 80 basis points to the private sector average for three-month Treasury Bills and 50 basis points to the private sector average for 10-year government bond rates. The government's forecast for growth was 3.2% in 1997, declining to 2.65% in 1998.

The fiscal year 1996-97 was expected to mark the end of the continual growth in the debt-to-GDP ratio. That ratio was expected to start its decline, resulting in a fall to 73.1% of GDP, down from the peak of 74.4%.

11. The 1998 Federal Budget

In this budget, the Minister of Finance projected that the budget would be balanced in that fiscal year (1997-98), and that the same would hold true for the next two years of the budget planning cycle. In fact, he did better than he announced; a $3.5 billion

surplus was achieved in 1998, something unprecedented in the modern fiscal history of the federal government. According to the budget, the net debt fell to 67.8% of GDP in 1998.

The better-than-expected performance came from $10,000 million in tax revenues above what was anticipated in the previous year's budget. Much higher corporate income tax receipts and GST revenues accounted for most of this. Program spending was down $3,000 million from the previous year's projections, largely due to lower EI benefits. Public debt charges were lower than expected, and the $3,000 million contingency reserve was not needed.

In accordance with the recommendations of the Auditor General, the government revised the way it recorded interest costs associated with public sector pension plans. This reduced interest costs by about $0.6 billion in 1998. With the budgetary surplus, the federal government was able to decrease the public debt. This debt passed from $583.2 billion in 1996-97 to $579.7 billion in 1997-98 — the first reduction since 1969.

The government used prudent economic assumptions to avoid the effects of the Asian financial crisis, which touched three-fifths of all countries in the world. This step, together with its use of a contingency reserve of $3 billion that year, gave the government a $6-billion cushion each year. If recent history is any guide, the use of prudent budgeting practices should mean a net debt in 1999-2000 closer to $571 billion than the peak of $583.2 billion in 1997. Thus, the net debt-to-GDP ratio would be closer to 61% than the 63% cited in the budget. The government has taken prudence to new heights for 1999.

In the past, the government added 80 basis points to the private sector average forecast for short-term interest rates in order to arrive at its prudent assumption; for long-term interest rates, it added 50 basis points. The 1998 budget added 100 basis points to both the short- and long-term interest rates when making its prudent interest rate assumption.

12. The 1999 Federal Budget

The 1998 budget was balanced (and in fact had a surplus) and the 1999 budget continued this trend. **The federal government expected that the budget would be at least balanced until 2000-01**. The net debt was expected to stay at almost the same level as this year's $579.1 billion, amounting to 65.3% of GDP, with expectations for 62% of GDP for the 2001 budget.

If claims of a balanced budget proved to be well founded, the $3-billion Contingency Reserve was to be used to reduce the public debt. Ever since 1995-1996, the debt-to-GDP ratio had been decreasing. **This unusual situation was almost exclusive to Canada among the G-7 countries with the notable exception of the United States. The federal government was aware that it would have to maintain its prudent approach to budgets in order to stay on this path.**

13. The 2000 Federal Budget

The fiscal year that ended in 1999 showed a second consecutive surplus, although, at $2.9 billion, it was slightly smaller than that of the previous year.

The federal government continues to forecast balanced budgets until 2001-02. It does not issue forecasts over a longer period, however, even though the Economic and Fiscal Update 1999 contained five-year projections for public debate purposes.

As stated in the November 1999 update, the federal government will use an economic "prudence" reserve, in addition to the existing $3-billion contingency reserve. This was confirmed in Budget 2000. The federal government forecasts balanced budgets from 1999-00 until 2001-02. The net public debt, $576.8 billion in 1999 and standing at 64.4% of the GDP, is expected to remain at this nominal level over the same period. Thus, the net-public-debt-to-GDP ratio would amount to 55.2%, which is expected to fall to under 50% in 2004-05.

If the contingency reserve proves not to be needed and is used to pay down the debt instead, the nominal debt level would fall to $567.8 billion, 54.3% of GDP. Even at this level, this ratio would continue to be higher than the average of G-7 countries.

Budgetary revenues are expected to increase by 2.8% in 1999-00, falling to 1.3% in 2000-01 as a result of tax relief measures announced in the Budget. Budgetary revenues would experience stronger growth in 2001-2002.

Program spending is expected to rise by 3.7% in 1999-00, largely because of the $2.5-billion CHST cash supplement and $1.3 billion for initiatives to make the economy more innovative. If the federal government introduces no additional initiatives, program spending will increase by only 0.4% in 2000-01; however, a sharper increase (4.7%) is already forecast for 2001-02.

Public debt charges are expected to fluctuate around $42 billion until 2001-02. The debt is less sensitive to interest rate changes because of the increased proportion of fixed-rate debt.

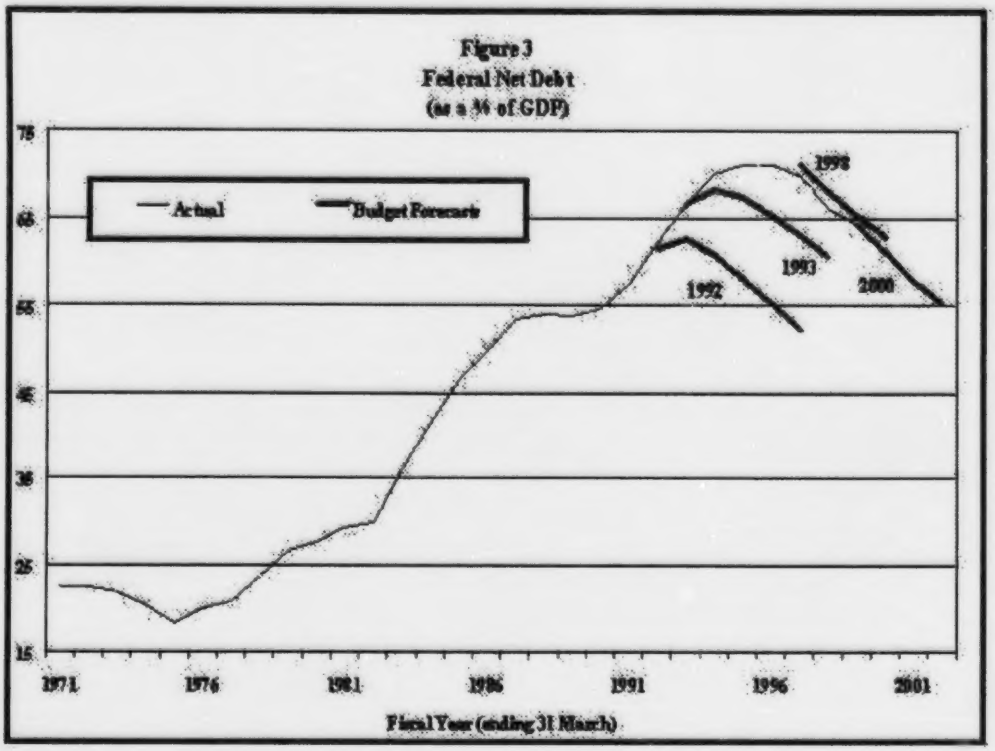
B. The Growth in the Debt Load

For the two decades ending in 1975, federal net debt had been slowly declining as a proportion of GDP. It reached a low of about 17% in 1975, as compared with 36% in 1956. (During World War II it had exceeded 100% of GDP but this percentage was quickly reduced after the war.) Since 1982, net debt has grown by an amount equal to almost 40% of today's GDP.

The level of net debt equals the cumulative total of past deficits on a Public Accounts basis. It is, then, a stock measure of past annual flows. Net debt therefore provides an alternative view of annual government deficits and might be useful in generating other perspectives on fiscal policy.

Figure 3 highlights the rapid growth of federal government net debt in the 1980s. As

at 31 March 1982 it stood at 28.25% of GDP. By 31 March 1987 it had reached 51.8% of GDP, as a result of the very high annual deficits experienced in the intervening years. It peaked at about 72% of GDP in 1995-96, before slightly declining.



The relationship between debt growth and deficits can be demonstrated by the following relationship:

(1) The change in (Net Debt/GDP) = (Operating Deficit)/GDP
+ (Net Debt/GDP)*(interest rate - GDP Growth)

The ratio of debt to GDP increases directly as a result of the ratio of operating deficits to GDP. The increase is also related to the ratio of existing debt to GDP, multiplied by the difference between the interest rate charged on the debt and the growth rate of GDP. If the interest rate charged on outstanding debt is equal to the rate of GDP growth, then the debt-to-GDP ratio can be stabilized by financing all program spending through taxes: i.e., running a zero operating deficit. If the interest rate charged on outstanding debt exceeds the rate of GDP growth, then an operating surplus must be realized for stabilization. To reduce the ratio of debt to GDP, even larger operating surpluses must be achieved.

It is useful to examine this relationship between the ratio of debt to GDP, the operating deficit, interest rates and GDP growth in order to translate the fiscal principles guiding this government into deficit constraints.

These conclusions about the primary deficit say nothing about the overall size of the

deficit which would be needed to stabilize the debt-to-GDP ratio. This would depend upon the target debt ratio set by the federal government. To maintain a stable debt ratio, the following relationship would hold:

(2) Deficit/GDP = (Debt/GDP)*GDP Growth

If the debt-to-GDP ratio is 75% and GDP is growing at 5% per year, a deficit equal to 3.75% of GDP will stabilize the debt ratio. If the debt-to-GDP ratio is only 25%, the deficit cannot exceed 1.5% of GDP. A 1985 paper on the deficit issued by the Minister of Finance proposed another fiscal goal: to reduce the debt-to-GDP ratio to no more than 25% of GDP, a level that existed prior to the 1980s.

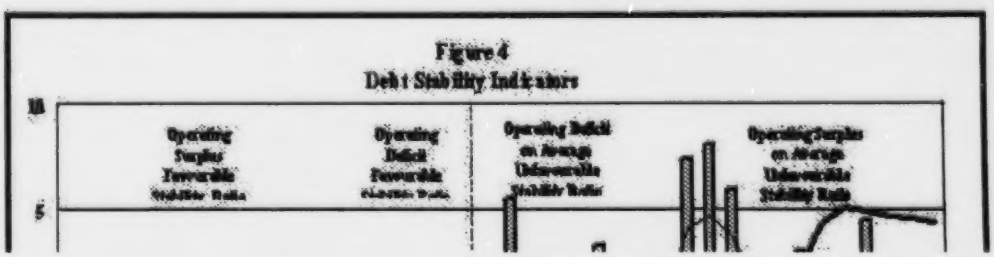
Figure 3 also highlights the performance of forecasts of the debt-to-GDP ratio. At the beginning of the last decade, forecasts always underestimated the actual figures, while in the most recent budgets the forecasts have overestimated them.

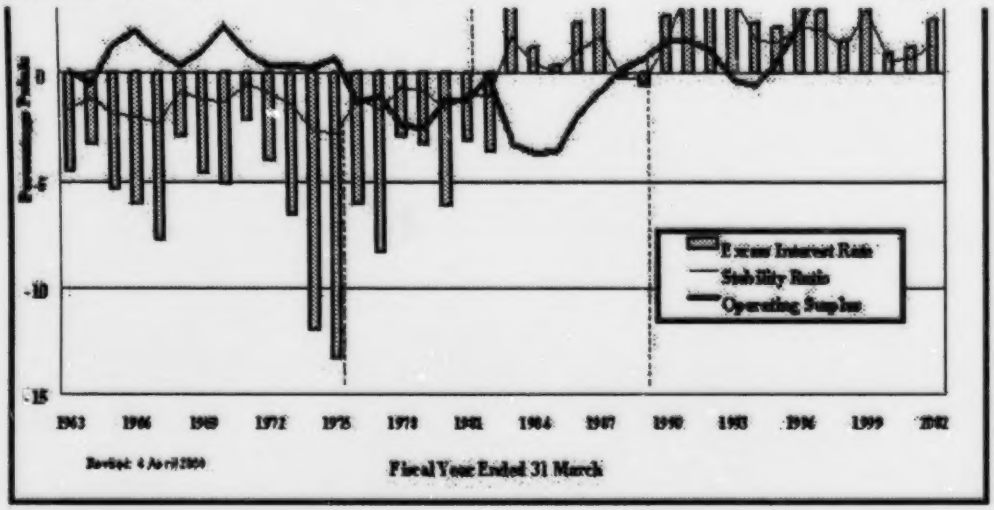
Once such a long-run target debt-to-GDP ratio is achieved, it can be maintained by running deficits which do not exceed about 1.25% of GDP, based on a 5% growth rate. But, though it could maintain it, such a deficit would not be enough to achieve that target in the first place. For example, if interest rates match GDP growth rates, the debt ratio can be reduced by three percentage points per year by running an operating surplus equal to 4% of GDP. Many analysts were suggesting a more modest short-term goal of reducing the debt-to-GDP ratio to about 60%. Such a target could reasonably be achieved within five years. **Based on Public Account figures, the debt-to-GDP ratio would reach the 60% level in fiscal year 2000-01**.

C. The Evolution of Federal Fiscal Policy and the Stability of the Debt

The federal net debt is now declining as a proportion of GDP. This decline is substantial and is expected to continue for a number of years, reversing much of the two-decade increase in the debt-to-GDP ratio. It might be useful to examine the factors that have determined the trends in this ratio.

Figure 4 presents federal fiscal policy and economic conditions since 1963. This chart plots three variables: 1) the excess interest rate, which is the difference between the average interest rate on federal government debt and the rate of growth of the economy; 2) the stability ratio, which is defined as the excess interest rate multiplied by the net debt-to-GDP ratio; and 3) the operating surplus of the federal government, expressed as a percentage of GDP. The operating balance is the difference between total revenues and program spending. The stability ratio indicates the operating balance, expressed as a percentage of GDP, that is needed to keep the debt-to-GDP ratio constant. If the operating balance is higher, the net debt-to-GDP ratio will fall.





From these variables, we can distinguish four periods, as determined by economic conditions and fiscal policy stance.

Period A: Until the mid-1970s, the economy generated growth rates that substantially exceeded the rate of interest paid on government debt. This meant that the federal government could have run operating deficits while still stabilizing the debt-to-GDP ratio over time. But the government did the contrary. It ran operating surpluses and, consequently, the debt-to-GDP ratio fell. One could say that this was a period in which government fiscal policy was prudent and economic conditions were favourable. The federal government borrowed on an annual basis, but in order to finance only part of its debt servicing costs. By the last few years of this period, however, federal fiscal policy was starting to become significantly looser.

Period B: From the mid-1970s to the early 1980s, economic conditions continued favourable. Economic growth continued to exceed interest rates and hence the stability ratio was still negative. The fiscal stance of the federal government deteriorated, however. It started, on a regular basis, to run operating deficits that were, on balance, large enough to cause the debt-to-GDP ratio to rise slowly. The federal government was now borrowing to finance all its interest costs as well as some program spending. The post-war trend in the net debt-to-GDP ratio had finally reversed.

Period C: From early in the decade to about 1988, fiscal policy became even looser than in the previous period, although by mid-decade that trend had been reversed. Nevertheless, operating deficits were larger than in the previous period, in part due to the recession. The turnaround in economic conditions would exacerbate the effect of looser fiscal policy. The stability ratio turned positive as interest rates exceeded the rate of growth. Thus, the government had to run operating surpluses in an attempt to stabilize the debt. Stabilization was not achieved, however, and the debt-to-GDP ratio increased rapidly.

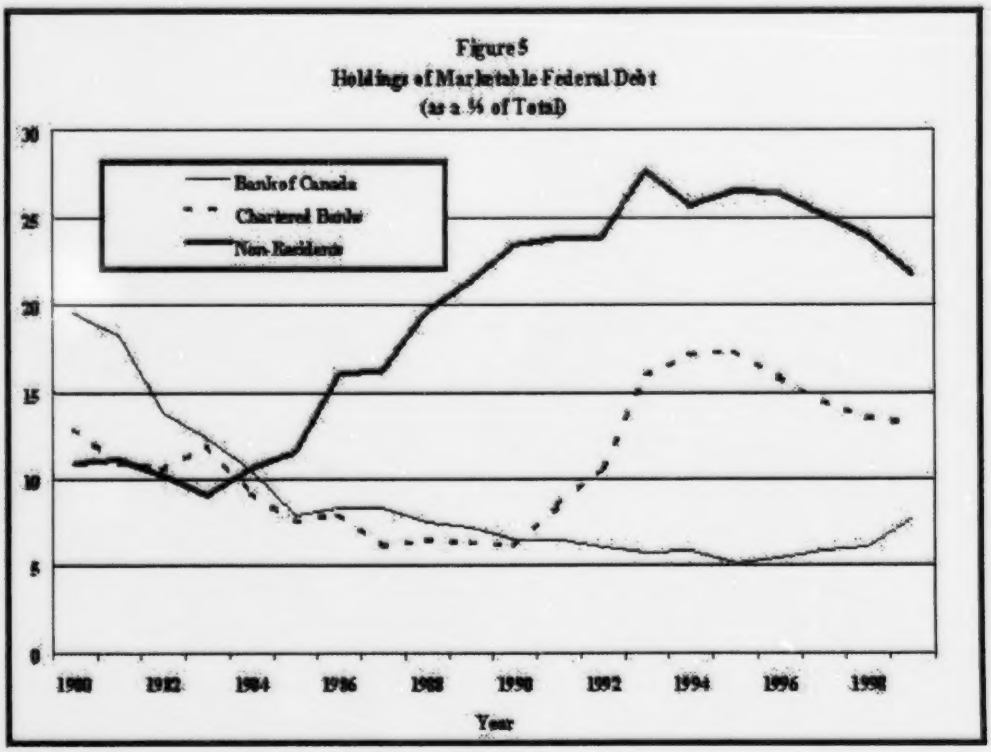
Period D: As we entered the new decade, interest rates were still exceeding economic growth by quite a large margin. This situation, coupled with the high net debt-to-GDP

ratio that resulted from the deficits of the 1980s, meant that very large operating surpluses were required to stabilize the debt. Although fiscal policy in the first half of the 1990s was clearly tighter than in the past, it was not sufficient to stabilize the debt ratio. The change in fiscal policy was too little and too late.

The latter half of the 1990s is in a sense a distinct period. The stability ratio has declined substantially on account of falling interest rates and improved growth. It remains higher than during period C because the excess interest rate is applied to a large stock of net debt. The operating surplus has grown substantially and finally stands at a higher level than the stability ratio. **With strong growth and absolute declines in the net debt, the ratio of debt to GDP is falling substantially, from 71.2% in 1995-96 to an expected 55% in 2001-02. Balanced budgets are generating an operating surplus equal to about 5% of GDP, which is well above that needed to stabilize the debt-to-GDP ratio.**

D. Who Holds the Debt

Figure 5 highlights the changing nature of the groups holding Government of Canada marketable debt. There are two rather dramatic trends. The Bank of Canada significantly reduced its importance as a holder of government debt in the 1980s. The absolute amount of its debt holdings increased from $16,000 million in 1980 to more than $27,000 million. This represents less than 6% of the total, compared to 19.5% in 1980. **The other dramatic change was the increase in holdings by foreigners since 1984, although the share declined steadily since 1993. Foreigner now hold nearly 22% of the debt (about $100,000 million), up from 11% in 1980.**



Since 1990, a new trend has become evident, whereby chartered banks hold ever-increasing amounts of federal government debt. **From 1990 to the end of 1995, holdings more than trebled, to near $80,000 million. Chartered banks held over $60,000 million of federal debt as of the end of 1999.**

PARLIAMENTARY ACTION

The size of the federal deficit is affected every time the federal government undertakes some spending measure or alters the system of taxation. Virtually all government measures therefore affect the deficit. Approximately once every year, the Minister of Finance presents a budget in which the government's future spending and taxation plans are outlined.

CHRONOLOGY

June 1971 - The UI system was substantially expanded and liberalized with the passage of Bill C-229.

January 1974 - Family allowance payments were increased to $20 per month per eligible child and began to be considered as taxable income. The monthly payment also became subject to indexation.

1977 - Bill C-27 was passed to tighten up the liberalized UI system. It increased eligibility requirements and reduced maximum weeks of benefits for a wide range of UI recipients.

1978 - The Child Tax Credit was introduced. The maximum benefit was set at $200 per eligible child.

1979 - Family allowance benefits were reduced by about 22% starting in January.

1983 and 1984 - Indexation factors for government expenditures were limited to 6% and 5% respectively for these two years.

May 1985 - The federal budget limited indexation to CPI increases greater than three percentage points. This partial indexation applied to a wide variety of tax measures and some social programs.

June 1987 - The federal government tabled its White Paper on tax reform. This reform was designed to alter the distribution of tax liabilities between taxpayers and types of income. It was to be revenue-neutral and so have no direct effect on the deficit.

December 1987 - The federal government announced its National Strategy on Child Care which proposed an enhanced Deduction for Child Care Exemptions, an increased Child Tax Credit for families without receipts for child care expenses, and new cost-sharing arrangements with the provinces. These measures were expected to cost the federal government $5,400 million over the next seven years.

February 1991 - The federal budget announced legislated limits on future program spending as well as the establishment of a Debt Servicing and Reduction Fund into

which all GST revenues would flow.

November 1993 - The Department of Finance calculated that the 1992-93 deficit would be $40,500 million, $5,000 million higher than stated in the 1993 budget.

- The Minister of Finance estimated that the 1993-94 deficit would be between $44,000 million and $46,000 million. This was as much as $13,400 million higher than the amount predicted in the 1993 budget.

February 1994 - The first Liberal budget predicted that the 1993-94 budget deficit would reach $45,700 million. The government still maintained that it would be able to reduce the deficit to 3% of GDP in three years.

October 1998 - Many months after the 1998 budget, Finance Minister Paul Martin announced the first balanced budget since the 1970s and a surplus of $3.5 billion.

November 1999 - After a second balanced budget, Finance Minister Paul Martin announced a five-year plan for forecasting purposes. The cumulative surplus was expected to reach $95 billion over that period.

SELECTED REFERENCES

Bloskie, C. "An Overview of Different Measures of Government Deficits and Debt." *Canadian Economic Observer*, November 1989, p. 3.1-3.20.

Canada, Department of Finance. *The Fiscal Plan*. Ottawa, various issues.

Canada, Department of Finance. *The Federal Deficit in Perspective*. Ottawa, April 1983.

Canada, Department of Finance. *Reducing the Deficit and Controlling the National Debt*. Ottawa, November 1985.

Canada, Department of Finance. *Tax Reform 1987*. Ottawa, June 1987.

Canada, Department of Finance. *Debt Operations Report*. Ottawa, September 1994.

Canada, Department of Finance. *A New Framework for Economic Policy*. Ottawa, 1994.

Canada, Department of Finance. *Annual Financial Report of the Government of Canada*. Ottawa, 1994.

Canada, Department of Finance. *The Economic and Fiscal Update*. Ottawa, 1994.

Canada, Department of Finance. *The Economic and Fiscal Update*. Ottawa, 1999.

"Federal Government Revenues, Expenditures and Deficits Since 1970." *Bank of*

Canada Review, October 1985.

Mimoto, H. and P. Cross. "The Growth of the Federal Debt." *Canadian Economic Observer*, June 1991.

Prince, M.J. *How Ottawa Spends, 1987-88: Restraining the State*. Methuen, Toronto, 1987.

---

* The original version of this Current Issue Review was published in March 1988; the paper has been regularly updated since that time.

---

1 8ØØ O-Canada

Maintained by Communications Coordination Services Branch of Public Works and Government Services Canada

Copyright & Disclaimers

Gouvernement du Canada Government of Canada Canada

English | Contactez-nous | Aide | Recherche | Site du Canada

Quoi de neuf | Qui sommes-nous | Page d'accueil du PSD | Page d'accueil de TPSGC | Page d'accueil de DGSCC

Programme des services de dépôt

Bibliothèque du Parlement
Direction de la recherche parlementaire

88-7F

LE DÉFICIT FÉDÉRAL : NOUVELLES TENDANCES

Jean Soucy, Division de l'économie
Marion G. Wrobel, Analyste principal
Révisé le 11 avril 2000

TABLE DES MATIÈRES

DÉFINITION DU SUJET

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Mesure de la croissance du déficit : recettes et dépenses
1. Les déficits de fonctionnement
2. Les frais de la dette
3. Les dépenses de programmes
4. Le budget fédéral de 1991 et l'impact de la récession
5. Le budget fédéral et l'exposé économique et financier de 1992
6. Le budget fédéral de 1993
7. Le budget fédéral de 1994
8. Le budget fédéral de 1995
9. Le budget fédéral de 1996
10. Le budget fédéral de 1997
11. Le budget fédéral de 1998
12. Le budget fédéral de 1999
13. Le budget fédéral de 2000

B. Croissance du fardeau de la dette

C. L'évolution de la politique budgétaire fédérale et la stabilité de la dette

D. Détenteurs de la dette

MESURES PARLEMENTAIRES

CHRONOLOGIE

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

LE DÉFICIT FÉDÉRAL : NOUVELLES TENDANCES*

DÉFINITION DU SUJET

Au cours de l'exercice 1984-1985, le déficit du gouvernement fédéral selon les Comptes publics a atteint le chiffre record de 38 324 millions de dollars, soit 8,6 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) de l'année civile correspondante. Trois ans plus tôt, le déficit fédéral s'établissait à 14 872 millions de dollars, soit 4,2 p. 100 du PIB. **Au cours du dernier exercice, le gouvernement fédéral a présenté un budget équilibré pour la deuxième année de suite et a enregistré un excédent de près de 3 milliards de dollars, mesuré sur la base des Comptes publics.** Dans la deuxième moitié des années 70, les déficits ont été considérablement plus élevés que dans la première moitié, et ils ont gonflé encore davantage dans les années 80 et au début des années 90. De plus, après avoir diminué jusqu'au milieu des années 70, la dette accumulée, exprimée en pourcentage du PIB, a connu une croissance rapide dans les années 80. Au 31 mars 1975, la dette publique nette représentait 16,8 p. 100 du PIB. **Aujourd'hui, elle en représente un peu plus de 61 p. 100, selon les chiffres du budget de 2000, après avoir atteint un sommet de plus de 70 p. 100.**

Le gouvernement conservateur avait beaucoup misé sur sa politique de maîtrise du déficit et de la dette. Le gouvernement libéral actuel s'était engagé à ramener le déficit à 3 p. 100 du PIB d'ici 1996-1997, puis à 1 p. 100 en 1998-1999. Or l'objectif fixé pour 1996-1997 a été dépassé de plus de 15 milliards de dollars et, ce qui est encore plus important, le gouvernement fédéral a atteint, et même dépassé, ses objectifs. **Avec les derniers excédents, le gouvernement prédit maintenant un autre budget équilibré et peut-être même un petit excédent pour 1999-2000 et les deux exercices suivants.** Dans le présent bulletin, nous examinons l'évolution de ces deux variables au fil du temps, les principaux facteurs qui influent sur leur taille et les principes financiers suivant lesquels le gouvernement fédéral espère les maîtriser.

CONTEXTE ET ANALYSE

Les deux modes les plus courants de présentation des dépenses et des recettes du

gouvernement sont la présentation des Comptes publics, qui vise à fournir aux parlementaires des données financières pertinentes, et celle des Comptes nationaux, qui permet de mesurer l'impact du secteur public sur le flux des recettes et des dépenses dans l'économie. Le déficit a tendance à être moins élevé lorsqu'il est mesuré selon les Comptes nationaux plutôt que selon les Comptes publics. Toutefois, l'une et l'autre mesure finissent par faire ressortir des tendances presque identiques. Dans la présente étude, nous ne tenons compte que des données des Comptes publics, puisqu'elles sont mieux connues des parlementaires. Toutes les statistiques sont conformes à celles des tableaux de référence contenus dans les *Documents budgétaires*. Lorsqu'une année est citée, nous renvoyons à l'exercice clos le 31 mars de l'année en question.

Le tableau 1 présente, sous forme de données nominales, les statistiques les plus communément citées en ce qui a trait au déficit et à la dette. Étant donné que de telles données risquent d'être trompeuses, nous exprimerons ci-après les déficits, la dette, etc. sous forme de proportion du produit intérieur brut (PIB).

TABLEAU 1
QUELQUES STATISTIQUES FINANCIÈRES - GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
(en millions de dollars)

Exercice financier (clos le 31 mars)	Excédent	Excédent de fonctionnement	Frais de la dette brute	Dette publique nette
1970-1971	-1 016	871	1 887	20 293
1971-1972	-1 786	324	2 110	22 079
1972-1973	-1 901	399	2 300	23 980
1973-1974	-2 211	354	2 565	26 191
1974-1975	-2 225	1 013	3 238	28 416
1975-1976	-6 205	-2 235	3 970	34 620
1976-1977	-6 896	-2 188	4 708	41 517
1977-1978	-10 879	-5 348	5 531	52 396
1978-1979	-13 029	-6 005	7 024	65 425
1979-1980	-11 967	-3 473	8 494	77 392
1980-1981	-14 556	-3 898	10 658	91 948
1981-1982	-15 674	-560	15 114	107 622
1982-1983	-29 049	-12 146	16 903	136 671
1983-1984	-32 877	-14 800	18 077	169 549
1984-1985	-38 437	-16 044	22 393	207 986
1985-1986	-34 595	-9 173	25 422	242 581
1986-1987	-30 742	-4 074	26 668	273 323
1987-1988	-27 794	1 159	28 953	301 117
1988-1989	-28 773	4 379	33 152	329 890
1989-1990	-28 930	9 859	38 789	358 820
1990-1991	-32 000	10 588	42 588	390 820

1991-1992	-34 357	6,817	41 174	425 177
1992-1993	-41 021	-2 196	38 825	466 198
1993-1994	-42 012	-4 030	37 982	508 210
1994-1995	-37 462	4 584	42 046	545 672
1995-1996	-28 617	18 288	46 905	574 289
1996-1997	-8 897	36 076	44 973	583 186
1997-1998	3 478	44 409	40 931	579 708
1998-1999	2 884	44 278	41 394	576 824
1999-2000	0	44 500	41 500	576 800
2000-2001	0	46 000	42 000	576 800
2001-2002	0	46 500	41 500	576 800

De 1971 à 1975, le déficit selon les Comptes publics était inférieur à 2 p. 100 du PIB. Il s'est élevé graduellement jusqu'à représenter plus de 5 p. 100 du PIB en 1979. Après avoir régressé pendant plusieurs années, il a enregistré une nouvelle hausse marquée, atteignant 8,6 p. 100 du PIB en 1985. Le gouvernement précédent avait fait de la réduction du déficit l'une des priorités de sa politique budgétaire, et le déficit a été ramené à 4,4 p. 100 du PIB en 1990. La tendance a ensuite changé. **Le déficit a grimpé jusqu'à 5,8 p. 100 du PIB en 1994, après quoi il a chuté brusquement pour se muer en excédents durant les deux derniers exercices.**

A. Mesure de la croissance du déficit : recettes et dépenses

Le déficit mesure la différence entre les recettes et les dépenses d'une année donnée. En ce sens, il n'est qu'une statistique de synthèse. Son évolution est donc la conséquence directe des fluctuations des recettes et des dépenses.

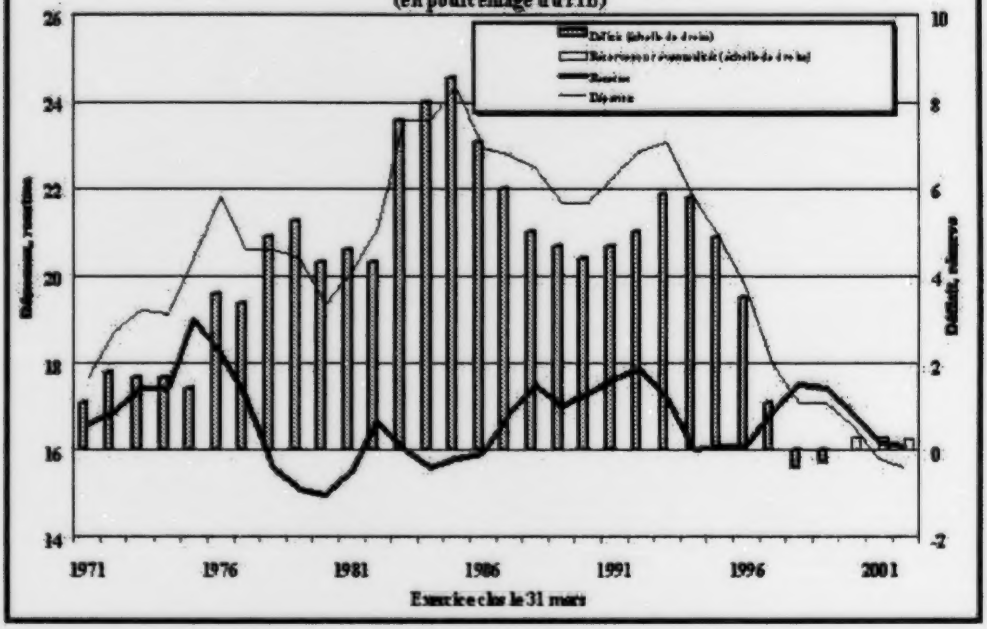
Le début des années 70 a été marqué par l'accroissement du secteur public; les dépenses fédérales ont augmenté de près de 3 p. 100 du PIB et pourtant, comme les recettes fiscales ont elles aussi augmenté fortement pendant cette courte période, l'augmentation du déficit a été négligeable. Cependant, après 1975, les rentrées d'impôt ont diminué radicalement, entraînant une baisse des recettes totales, qui, d'un sommet de 19,2 p. 100 du PIB, sont passées à un creux de 15,2 p. 100 en 1980. En 1976, les dépenses ont progressé de plus de 1 p. 100 du PIB, pour régresser ensuite jusqu'en 1980 d'environ 2 p. 100 du PIB. Ces fluctuations des dépenses et des recettes ont préparé le terrain à des déficits relativement importants. À la fin des années 70, les dépenses fédérales représentaient une plus forte proportion du PIB qu'au début de la décennie, même si la croissance du secteur public s'était ralentie. Plutôt que de financer la croissance en augmentant les impôts, le gouvernement a laissé augmenter ses déficits.

De 1980 à 1982, les dépenses et les recettes ont légèrement augmenté et le déficit est demeuré relativement stable. Toutefois, après 1982, les effets de la récession se sont fait sentir. Ainsi, de 1982 à 1985, les recettes ont diminué dans une proportion d'environ 1 p. 100 du PIB. Par contre, les dépenses ont augmenté considérablement, soit de plus de 3 p. 100 du PIB, pour plafonner à 24,5 p. 100 du PIB en 1985. Le gouvernement précédent a coupé dans les dépenses et augmenté les impôts pour

réduire le déficit à court terme. De 1985 à 1987, les recettes fiscales, qui ont augmenté d'environ 1 p. 100 du PIB, ont été la première source d'augmentation des recettes. Au cours de cette période, les dépenses ont diminué de près de 2 p. 100 du PIB. D'après des prévisions à plus long terme, la compression des dépenses devait assurer le plus gros de la réduction du déficit. Les recettes fiscales représentent maintenant 16 p. 100 du PIB, ayant diminué récemment par suite de la récession.

Le graphique 1 illustre ces tendances. Le déficit de chaque année est égal à la différence entre les dépenses totales et les recettes totales. **Les projections au-delà de l'exercice 1999-2000 contiennent une réserve pour éventualités, si bien que l'on prévoit des budgets équilibrés même si l'on s'attend que les recettes dépassent les dépenses.**

Graphique 1
Dépenses et recettes fédérales
(en pourcentage du PIB)



1. Les déficits de fonctionnement

Le budget fédéral de 1990 a introduit la notion de déficit de fonctionnement (voir le graphique 2). Le déficit de fonctionnement représente la différence entre les dépenses de programmes et les recettes totales. On peut aussi le calculer en soustrayant les frais de la dette du déficit total.

Jusqu'en 1978, les variations du déficit étaient directement liées aux variations du déficit de fonctionnement qui dans les quelques années qui ont suivi, s'est résorbé beaucoup plus rapidement que le déficit total. Les frais de la dette nette ont commencé à influer de plus en plus sur la croissance du déficit.

De 1982 à 1983, le déficit s'est brusquement accentué, en grande partie à cause de la récession. Comme on peut le voir au graphique 2, cette augmentation tenait pour beaucoup à une hausse du déficit de fonctionnement. Après 1983, le déficit de fonctionnement a nettement perdu de son influence sur le déficit budgétaire du gouvernement fédéral, alors que l'importance relative des frais de la dette nette s'est accrue.

Le déficit de fonctionnement est plus sensible que le déficit total aux changements d'orientation budgétaire du gouvernement et aux variations de la situation économique. Après que le gouvernement précédent a été élu, le solde de fonctionnement a été en régression constante et a enregistré un excédent en 1988. La récession a suscité un nouveau déficit de fonctionnement. **Depuis 1998, le solde de fonctionnement est excédentaire et représente environ 5 p. 100 du PIB.**

2. Les frais de la dette

Les frais de la dette pour une année donnée correspondent à l'encours moyen de la dette, multiplié par le taux d'intérêt moyen exigé. Pour certains éléments de la dette dont l'échéance est à long terme, les taux d'intérêt peuvent être beaucoup plus élevés que les taux courants. Toutefois, le taux d'intérêt applicable aux éléments de la dette nouvellement contractés reflète les conditions récentes sur le marché. Plus l'encours de la dette augmente rapidement, plus grande est la proportion de la dette assujettie aux taux d'intérêt courants.

L'encours de la dette nette à un moment donné correspond tout simplement à la somme des déficits passés selon les Comptes publics. Ce montant, plus les emprunts contractés pour se procurer des ressources financières, correspond à la dette brute totale. Les frais de la dette nette dépendent donc à la fois des taux d'intérêt courants, habituellement mentionnés dans les discussions sur le déficit, et des déficits passés, dont l'importance est généralement minimisée. Si la dette fédérale se compose d'emprunts à long terme et à taux d'intérêt fixe, une hausse marquée des taux d'intérêt a peu d'effets immédiats sur les frais de la dette lorsque le déficit est faible, puisque seule la faible partie de la dette qui est nouvelle doit être financée aux taux courants. Cependant, un déficit élevé nécessite le financement d'un encours de dette important aux taux courants.

Par conséquent, l'accroissement rapide du fardeau de la dette en raison de l'ampleur des déficits annuels rend l'orientation budgétaire du gouvernement plus sensible aux taux d'intérêt temporairement élevés, puisqu'une proportion plus forte de la dette est assujettie aux taux d'intérêt courants.

3. Les dépenses de programmes

Les dépenses totales, diminuées des frais de la dette, représentent le total des dépenses engagées dans les programmes du gouvernement. On sait que ces dépenses sont au cœur de la politique d'un gouvernement moderne. Aux beaux jours de l'accroissement du secteur public, de 1971 à 1976, c'est l'augmentation des dépenses de programmes qui a conduit à l'accroissement des dépenses globales. En 1971, les dépenses de programmes représentaient 15,6 p. 100 du PIB et 87,9 p. 100 des dépenses fédérales

totales; en 1976, à leur apogée, elles correspondaient à 19,5 p. 100 du PIB et à 89 p. 100 des dépenses totales.

Depuis ce temps, les dépenses engagées dans les programmes ont diminué par rapport à l'ensemble des sorties de fonds. Même pendant la récession, elles n'ont pas atteint le niveau relatif qu'elles avaient enregistré en 1976. **Les dépenses de programmes représentaient environ 75 p. 100 des dépenses totales en 1989. Depuis 1998, elles en représentent moins de 73 p. 100, et elles devraient osciller entre 71,5 p. 100 et 72,5 p. 100 en 2001-2002. Cette année-là, les dépenses de programmes ne devraient représenter que 11,6 p. 100 du PIB.**

Les dépenses de programmes peuvent être ventilées de différentes façons. Dans les budgets fédéraux précédents, le ministère des Finances les a divisées en dépenses statutaires et non statutaires. En 1985, les dépenses statutaires ont représenté 55,4 p. 100 du total des dépenses de programmes et, il était prévu qu'en 1989 cette proportion serait passée à 57,9 p. 100.

On ne dispose pas d'une ventilation semblable pour 1984 et les années précédentes; la modification des définitions comptables pourrait fausser l'interprétation de données à long terme. Néanmoins, les principales dépenses statutaires sont faciles à cerner : prestations d'assurance-chômage, prestations de la sécurité de la vieillesse, allocations familiales, Régime d'assistance publique du Canada, paiements en espèces du financement des programmes établis et transferts fiscaux. Selon une étude de la Banque du Canada, la hausse des dépenses avant 1984 s'explique surtout par l'augmentation des sommes engagées dans les programmes statutaires. Comme il ressort nettement des statistiques budgétaires, cette tendance s'est poursuivie depuis 1984.

4. Le budget fédéral de 1991 et l'impact de la récession

La récession s'étant manifestée, le gouvernement fédéral a dû revoir certaines de ses prévisions budgétaires. Le déficit prévu pour 1990-1991, qui d'après les prévisions de 1990 devait s'élever à 28,5 milliards de dollars, a été porté à 30,5 milliards. Pour 1991-1992, le tableau était encore plus sombre. Dans le budget de 1990, le gouvernement avait prévu un déficit à la baisse de 26,8 milliards de dollars. En 1991, malgré de nouvelles initiatives destinées à le contenir, à savoir une réduction des dépenses et des hausses d'impôt représentant ensemble 4,5 milliards, on s'attendait que le déficit demeure de 30,5 milliards. Autrement dit, la récession et la guerre du Golfe ont entraîné une augmentation de 30 p. 100 du déficit de statu quo pour 1991-1992.

5. Le budget fédéral et l'exposé économique et financier de 1992

Dans le budget de 1992, les prévisions du déficit pour l'exercice 1991-1992 ont été révisées à la hausse de 900 millions de dollars et pour l'exercice 1992-1993, de 3,5 milliards de dollars. En dépit du fait que la baisse des taux d'intérêt avait diminué les frais de la dette publique, la piètre performance récemment affichée par l'économie a fortement poussé à la hausse le déficit; cette tendance a toutefois été atténuée quelque peu par des initiatives gouvernementales. Par conséquent, le ministère des Finances avait prévu que le ratio de la dette au PIB continuerait de croître une autre année,

pour culminer autour de 63 p. 100 du PIB. Il semblait maintenant qu'il continuerait d'augmenter pour dépasser 65 p. 100 du PIB. Au 31 mars 1994, la dette nette du gouvernement fédéral devait atteindre 20 milliards de dollars de plus que ce qui avait été prévu au moment du budget de 1992.

6. Le budget fédéral de 1993

Le gouvernement fédéral n'a toujours pas réussi à atteindre les objectifs qu'il s'était fixés en matière de réduction du déficit. D'après les prévisions du budget, le déficit devait s'élever à 35,5 milliards de dollars en 1992-1993, soit 1,1 milliard de plus que le chiffre auquel ou s'attendait en décembre 1992. On prévoyait que les déficits cumulatifs seraient, entre 1992-1993 et 1996-1997, supérieurs de 53,6 milliards de dollars à ce qui avait été prévu dans le budget de 1992.

Le tableau du déficit que brossait le budget de 1993 se rapprochait assez de celui des budgets antérieurs, puisque l'on prévoyait des chutes rapides et marquées dans deux ou trois ans. Par le passé, ces prévisions ne s'étaient jamais réalisées. Au cours des années 80, les plans du gouvernement avaient été bouleversés par une hausse inattendue des taux d'intérêt. En 1993, on a tenu pour responsable la faiblesse inattendue des recettes.

Certains soupçonnaient que la lutte contre l'inflation avait aggravé le déficit, du moins temporairement. Comme la plupart des dépenses de programmes sont fixées sans égard à l'inflation ou au PIB nominal, un recul imprévu de l'inflation n'aurait pas fait baisser l'ensemble des dépenses de programmes. Par contre, les recettes baissent en proportion directe avec le recul de l'inflation, en raison de l'effet de celle-ci sur le PIB nominal. De plus, comme le régime fiscal n'était pas entièrement indexé selon le taux d'inflation, la baisse de ce dernier en deçà de 3 p. 100 a eu pour effet de contracter davantage les recettes, le gouvernement n'étant pas en mesure de profiter pleinement de l'effet de l'inflation.

La stratégie de réduction du déficit adoptée par le gouvernement reposait sur : 1) une forte croissance économique à partir de 1993 qui devait faire augmenter les recettes, 2) le contrôle des dépenses de programmes et 3) une baisse des taux d'intérêt pour assurer la constance du service de la dette, en dépit d'une dette nette grandissante. Ce budget prévoyait une baisse soutenue du loyer de l'argent en raison d'un faible taux d'inflation et/ou s'attendait à une croissance des recettes générée par une progression réelle de la production de plus de 4 p. 100 par année jusqu'en 1998, une croissance annuelle de l'emploi de 3 p. 100 et un recul du taux de chômage à 7,5 p. 100 au plus tard en 1998. Il était admis que ces prévisions ne tiendraient plus si le gouvernement n'arrivait pas à atteindre ces objectifs.

7. Le budget fédéral de 1994

Le budget fédéral de 1993 prévoyait que les déficits pour 1992-1993 et pour 1993-1994 se chiffreraient respectivement à 35,5 et à 32,6 milliards de dollars. Dans le budget de 1994, ces chiffres étaient respectivement de 40,5 et de 45,7 milliards de dollars; l'augmentation de la dette nette sur deux ans s'élevait à 18 milliards de dollars. Cependant, malgré l'augmentation de l'ordre de cinq milliards de dollars du déficit en 1992-1993, les besoins financiers n'ont augmenté que de 100 millions de

dollars par rapport au montant indiqué dans le budget; les besoins financiers pour 1993-1994 étaient cependant en hausse de plus de sept milliards de dollars.

Le budget indiquait que, en l'absence de changements de politique, les déficits seraient sensiblement plus élevés, au cours des prochaines années, que ne l'avait prévu le gouvernement précédent. On s'attendait que certains facteurs économiques et techniques fassent augmenter la dette cumulative de 39 milliards de dollars entre 1993-1994 et 1995-1996. Certains ont affirmé que l'incapacité du gouvernement conservateur de faire adopter les lois proposées dans les budgets antérieurs allait entraîner une hausse supplémentaire de la dette cumulative de 5,3 milliards de dollars au cours de la même période.

On s'attendait désormais que la dette nette atteigne 75 p. 100 du PIB. Au 31 mars 1996, le budget de 1992 avait prévu qu'elle représenterait 55 p. 100 du PIB à cette date.

8. Le budget fédéral de 1995

À en juger par les chiffres du budget de 1993, on prévoyait un déficit fédéral de 35,5 milliards de dollars pour l'exercice 1992-1993. Or, le déficit s'est en fait établi à 41 milliards de dollars cette année-là et il a atteint 42 milliards l'année suivante. Il a été ramené à 37,9 milliards de dollars en 1994-1995 et il aurait même pu tomber à 35,3 milliards n'eut été de deux importantes dépenses de restructuration : un paiement *ex gratia* de 1,6 milliard de dollars aux propriétaires de terres agricoles de l'ouest du Canada à titre d'indemnisation pour la suppression des subventions versées aux termes de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* et une somme de un milliard de dollars représentant le coût d'un programme de primes au départ anticipé à l'intention des fonctionnaires. On prévoyait que le déficit continuerait à diminuer jusqu'à atteindre 24,3 milliards de dollars en 1996-1997; le gouvernement atteindrait ainsi son objectif provisoire déclaré, à savoir ramener le déficit à 3 p. 100 du PIB.

Le budget de 1995 mettait l'accent sur la réduction du déficit. Les mesures prévues dans le budget étaient censées aboutir en trois ans à un déficit cumulé inférieur de 29 milliards de dollars à ce qu'il aurait été si elles n'avaient pas été prises. Les compressions de dépenses contenues dans ce budget équivalaient à environ sept fois les augmentations de recettes. La première année, le rapport était plus près de quatre contre un.

La baisse à court terme du déficit a été soutenue par la décision du gouvernement de laisser le compte d'assurance-chômage accumuler un excédent de plus de cinq milliards de dollars avant de laisser les cotisations d'assurance-chômage diminuer après 1996; le gouvernement voulait ainsi éviter d'avoir à accroître les cotisations en période de ralentissement économique, lorsque le compte afficherait normalement un déficit.

Les projections du déficit pour 1995-1996 et 1996-1997 contenaient des réserves pour éventualités de 2,5 et 3 milliards de dollars respectivement; ces réserves visaient à servir de tampon au cas où la conjoncture, et en particulier les taux d'intérêt, ne serait pas aussi favorable qu'on l'avait anticipé. Autrement dit, compte tenu des

hypothèses économiques sur lesquelles il reposait, le modèle utilisé par le gouvernement a produit des résultats meilleurs que ceux qui étaient annoncés dans le budget. En fait, lorsque l'on tient compte aussi du fait que les hypothèses économiques utilisées par le gouvernement étaient plus pessimistes que celles sur lesquelles se fondaient les entreprises privées de prospective, le déficit sous-jacent pour 1996-1997 était d'environ 19 milliards de dollars, et non pas de 24,3 milliards de dollars comme on l'annonçait dans le budget.

Le budget de 1995 ne contenait pas de prévisions du déficit pour 1997-1998, mais il comportait des estimations des répercussions des mesures budgétaires pour cette année-là. En fait, 46 p. 100 des mesures de réduction du déficit devaient entrer en vigueur en 1997-1998, si bien qu'on a prédit que le déficit de cette année-là pourrait passer sous la barre des 18 milliards et représenter seulement 2 p. 100 du PIB, ce qui ne s'était pas vu depuis vingt ans et qui devait enfin permettre de réduire le ratio de la dette au PIB.

Au 31 mars 1993, la dette publique nette se chiffrait à 466,2 milliards de dollars, comparativement à 358 milliards en 1990 et aux 428 milliards de dollars que le budget de 1990 prévoyait pour 1993. Au 31 mars 1997, la dette devait s'élever à 603 milliards de dollars. Les deux années suivantes, la dette nette devait se stabiliser autour de 73,5 p. 100 du PIB.

On prévoyait que le service de la dette publique dépasserait 50 milliards de dollars en 1996-1997 en raison de l'augmentation continuelle de la dette et de la progression des taux d'intérêt. À titre d'exemple, les projections plaçaient les taux d'intérêt à court terme à 8,5 p. 100 pour 1995, contre 4,8 p. 100 dans le budget de 1994.

Les projections présentées pour 1996-1997 témoignaient éloquemment des conséquences de l'endettement continuel et des coûts élevés du service de la dette. Le gouvernement prévoyait un déficit de 24,3 milliards de dollars pour cette année-là, alors qu'il anticipait un excédent de fonctionnement (l'excédent des recettes sur les dépenses de programmes) de 29 milliards de dollars, de loin le plus élevé jamais enregistré. Pour un jour arriver à équilibrer le budget, il faudrait plusieurs excédents de fonctionnement de plus de 50 milliards de dollars par an. Cela illustrait parfaitement ce qui se produit lorsque les dépenses ne trouvent pas leur contrepartie dans les recettes fiscales courantes. Le financement des dépenses par déficit ne permet pas du tout d'éviter le financement de ces dépenses par les recettes fiscales; il ne fait que le différer.

9. Le budget fédéral de 1996

Le gouvernement a continué d'affirmer qu'il atteindrait l'objectif de 32,7 milliards de dollars qu'il s'était fixé à l'égard du déficit de 1995-1996, mais qu'il y avait de fortes chance que le chiffre définitif serait même inférieur à ce montant. Il maintenait aussi l'objectif de 24,3 milliards de dollars de déficit pour 1996-1997 et il s'est donné une cible de 17 milliards de dollars pour 1997-1998. Plusieurs analystes ont affirmé que le déficit tomberait en deçà de ces cibles-là aussi.

La piètre performance de l'économie en 1995 a produit des recettes inférieures aux prévisions qui figuraient dans le budget de 1995, ce qui a été compensé par des taux

d'intérêt eux aussi moins élevés que prévu, grâce auxquels les frais de service de la dette n'ont pas progressé aussi rapidement qu'on l'avait initialement pensé. L'excédent de fonctionnement a continué d'augmenter, mais moins vite qu'on ne l'avait prévu l'année précédente, et il devait atteindre 35 milliards de dollars en 1997-1998, soit 4,2 p. 100 du PIB.

Le ministre des Finances a dit à plusieurs reprises dans le discours du budget que le gouvernement équilibrerait son budget, si bien que l'on pouvait considérer ces cibles comme provisoires. Compte tenu du rythme de réduction du déficit depuis 1993-1994, on espérait être en mesure de viser un budget équilibré pour 1999-2000. En fait, les conjoncturistes qui se sont présentés devant le Comité permanent des finances de la Chambre des communes durant les consultations prébudgétaires ont en général estimé que le budget devrait être équilibré au plus tard à cette date.

Le gouvernement a continué de faire preuve d'une grande circonspection dans la confection du budget fédéral : celui-ci reposait sur des hypothèses économiques prudentes et prévoyait une réserve pour éventualités pour parer aux événements imprévus. Les dépenses et les recettes témoignaient d'une rigueur un peu plus grande qu'il n'était nécessaire, de sorte que les objectifs visés seraient atteints. Les hypothèses relatives aux taux d'intérêt étaient supérieures de 50 points de base au taux moyen prévu par le secteur privé pour 1996 et de 80 points pour 1997. (On attribuait le plus grand facteur de prudence pour 1997 aux arguments probants soulevés par le Comité permanent des finances au sujet de l'accroissement du risque politique en 1997.) En conséquence, les hypothèses de croissance contenues dans le budget étaient inférieures aux projections du secteur privé, lesquelles étaient déjà basses. Selon les hypothèses économiques du secteur privé, on aboutit à un déficit plus proche de 1,5 p. 100 du PIB, tandis que la cible était de 2 p. 100. En outre, à en juger par les mesures contenues dans le budget de 1996, le déficit de 1998-1999 pourrait être proche de 1 p. 100 du PIB, à moins de détérioration imprévue de l'économie et d'une augmentation des taux d'intérêt.

À première vue, le ministre des Finances aurait pu fixer un objectif de un pour cent du PIB pour le déficit pour 1998-1999, ce qui aurait exigé que trois milliards de dollars à peu près de réduction additionnelle des dépenses. Le Ministre avait cependant un gros problème à régler. Le gouvernement se servait de l'ample excédent des cotisations d'assurance-emploi sur les dépenses annuelles du programme pour réduire le déficit. Cet excédent tenait au fait que, au début des années 90, le compte d'assurance-chômage, comme on l'appelait à l'époque, affichait un déficit cumulé considérable, qui était encore de 3,9 milliards de dollars au 31 mars 1995. Dans le budget de 1995, le gouvernement avait proposé de maintenir les cotisations bien au-delà du montant nécessaire pour couvrir les coûts annuels afin d'éponger le déficit cumulé puis d'amasser un excédent d'un peu plus de cinq milliards de dollars d'ici la fin de 1996, lequel serait maintenu par la suite. On a interprété cette mesure comme signifiant que les cotisations seraient ultérieurement réduites à un niveau correspondant aux coûts annuels.

Le secteur privé a exercé de vives pressions pour que le gouvernement laisse les cotisations baisser, de manière que les employeurs et les salariés puissent profiter de la diminution des coûts du programme. Les taux ont été réduits, quoique très modestement, et le montant des cotisations pour 1997 devait être fixé à l'automne de

1996. Cependant, selon les tableaux de prévision des recettes et des dépenses contenus dans le budget, le fonds continuerait d'afficher un excédent annuel important en 1997-1998. L'excédent cumulé pourrait alors s'élever au double de ce qui avait été prévu dans le budget de 1995.

On savait que si les cotisations d'assurance-emploi étaient sensiblement réduites pour 1997 les prévisions de recettes contenues dans le budget seraient compromises. Si l'objectif de 2 p. 100 établi pour 1997-1998 devait être inviolable, il faudrait compenser ailleurs la diminution des recettes provenant des cotisations, la perte ne pouvant pas être financée à même la réserve pour éventualités. Il faudrait alors augmenter d'autres prélèvements ou réduire davantage encore les dépenses. Il pourrait donc rester des décisions difficiles à prendre pour 1997-1998. On ne pouvait éviter cette situation qu'en maintenant le niveau courant des cotisations d'assurance-emploi et en permettant au compte d'accumuler un excédent cumulé d'environ 10 milliards de dollars d'ici la fin de 1997-1998.

Par ailleurs, le gouvernement a décidé de modifier le calendrier des prélèvements de cotisations d'assurance-emploi pour l'aligner sur celui des paiements des cotisations au RPC. À l'époque, les cotisations hebdomadaires reposaient sur le moins élevé des montants suivants : le montant maximal des gains assurables ou les gains réels. À partir de janvier 1997, les cotisations hebdomadaires seraient fondées sur les gains hebdomadaires réels; une fois le montant annuel maximal des cotisation atteint, le prélèvement des cotisations cesserait. Ceux dont la rémunération était égale ou inférieure au montant maximal des gains assurables continueraient de verser leurs cotisations sur une période de 52 semaines. Ceux qui gagnaient plus mettraient moins de temps à acquitter leurs cotisations. Ainsi, une personne gagnant 80 000 $ par année paierait la totalité de ses cotisations dans les six premiers mois de l'année et ne paierait rien durant les six mois restants.

Cette modification administrative était sans effet sur le montant total des cotisations que devaient acquitter les employeurs et les salariés. Cependant, elle a influé sur le déficit affiché par le gouvernement. En avançant le paiement des cotisations à partir de 1997, ce dernier prévoyait faire en sorte que le déficit de 1996-1997 soit inférieur de 1,5 à 1,8 milliard de dollars à ce qui était prévu dans le budget. Ces modifications n'auraient aucune répercussion sur les exercices suivants. Il reste cependant que ce changement administratif ponctuel pourrait aussi réduire les coûts futurs du service de la dette d'environ 100 millions de dollars par année.

Par ailleurs, le budget ne tenait pas compte du produit de la vente d'actifs en 1996-1997, en particulier de la vente de wagons-trémies et du système de navigation aérienne. Les conséquences de ces ventes sur le budget allaient dépendre des montants obtenus ainsi que de la comptabilisation actuelle de ces actifs. Selon les articles parus à l'époque, la vente de ces actifs pourrait rapporter 1,5 milliard de dollars.

Ainsi, si le gouvernement fédéral a réussi à se fixer un objectif réalisable pour la réduction du déficit pour 1997-1998 (2 p. 100 du PIB), mais on savait qu'il lui faudra néanmoins encore faire des choix difficiles pour pouvoir équilibrer le budget d'ici la fin du siècle.

Le fait que le ministre des Finances ait pu annoncer un objectif de 2 p. 100 pour 1997-

1998 et introduire par ailleurs des mesures de réduction du déficit de moins de 200 millions de dollars montrait que c'était au budget de l'année dernière qu'il fallait attribuer cet objectif. Les conséquences du budget de 1996 ne se feraient vraiment sentir qu'en 1998-1999, et seulement faiblement.

Un lecteur pressé aurait pu penser à la lecture du budget que la croissance économique ralentirait en 1996. Or, comme 1995 a été de l'avis général une mauvaise année, cette conclusion avait de quoi déconcerter, d'autant plus que la plupart des analystes prévoyaient une meilleure performance en 1996.

En fait, les prévisions de croissance contenues dans le budget de 1996 étaient fondées sur une comparaison entre le PIB moyen une année donnée et le PIB moyen l'année précédente. Ainsi, une partie de la bonne performance de 1994 était attribuée au taux de croissance de 2,2 p. 100 en 1995 et une partie de la mauvaise performance de 1995 a été imputée au taux de croissance prévu de 1,8 p. 100 pour 1996. L'étude de croissance économique durant l'année civile, a montré que le taux de croissance pour 1995 a été de 0,6 p. 100 et que le taux prévu pour 1996 était de 2,5 p. 100, soit quatre fois plus.

10. Le budget fédéral de 1997

Contrairement à ceux des années précédentes, le budget de 1997 n'avait pas prédit que l'objectif de réduction du déficit que le gouvernement s'était fixé pour l'exercice courant, à savoir 1996-1997, serait atteint. On y a plutôt annoncé que le déficit serait ramené à 19 milliards de dollars (2,4 p. 100 du PIB), soit au moins 5,3 milliards de dollars de mieux que ce qui avait été prévu. D'ailleurs, certaines personnes ont même pensé que les chiffres définitifs seraient peut-être même encore meilleurs.

La revue financière du ministère des Finances montrait un excédent de 2,191 milliards de dollars pour décembre 1996 et, pour les neuf premiers mois de l'exercice, un déficit cumulé inférieur de 13,185 milliards de dollars à celui de l'exercice précédent, qui s'était finalement établi à 28,6 milliards de dollars. Les auteurs du document mettaient le lecteur en garde contre une interprétation trop optimiste de ces tendances, car des mesures prises antérieurement par le gouvernement avaient modifié le calendrier de certaines recettes et dépenses durant l'exercice. Par ailleurs, des événements ponctuels comme la vente du système de navigation aérienne avaient influé sur le montant des recettes enregistrées jusqu'à alors.

Autre nouveauté par rapport aux budgets précédents, la réserve pour éventualités de l'exercice prochain était maintenue à trois milliards de dollars et non ramenée à 2,5 milliards comme on l'avait fait précédemment.

Le budget de 1997 contenait une série de mesures qui allaient vraisemblablement alourdir la dette de 3,4 milliards de dollars au total sur quatre ans. Le déficit de 19 milliards de dollars prévu cette année-là se serait chiffré à 18,2 milliards de dollars n'eût été de la dotation de 800 millions de dollars destinée à la Fondation canadienne pour l'innovation. D'autres mesures, dont certaines avaient été annoncées avant même le budget sous les rubriques Investir dans l'emploi et la croissance et Renforcer le tissu social, devaient faire augmenter les dépenses des trois années suivantes. Ces nouvelles mesures devaient être financées en partie par des réaffectations de fonds d'autres

secteurs et des augmentations de taxes (par ex. par une hausse de la taxe d'accise sur les produits du tabac et le maintien de la taxe temporaire sur les banques), mais surtout au moyen d'emprunts. Cependant, en dépit de ces nouvelles mesures, les dépenses de programmes ont continué de diminuer comme prévu, et les objectifs visés en matière de déficit n'ont pas été compromis.

Le budget expliquait pourquoi le déficit était tombé en-deçà de l'objectif annoncé dans le budget de l'année précédente. À l'exception de l'impôt sur les sociétés, les recettes avaient été dans l'ensemble inférieures de deux milliards de dollars aux chiffres prévus dans ce budget-là. Les dépenses de programmes ont été inférieures de 800 millions de dollars aux prévisions et les frais de la dette publique ont été inférieurs de 2,3 milliards de dollars à ce qui avait été prévu parce que les taux d'intérêt avaient diminué rapidement durant l'année. Au total, ces facteurs économiques ont réduit le déficit de 1,1 milliard de dollars.

Certains éléments ponctuels, comme la vente du système de navigation aérienne et l'accélération de la perception des cotisations d'assurance-emploi, ont contribué à faire baisser le déficit d'une autre tranche de 2,5 milliards de dollars. Cependant, comme ni l'un ni l'autre de ces facteurs ne constituait une nouvelle mesure, on pourrait soutenir qu'ils auraient dû être pris en compte dans le budget de l'année précédente, en particulier dans le cas de l'accélération de la perception des cotisations d'assurance-emploi, dont les répercussions n'auraient pas été difficiles à estimer. La vente du système de navigation aérienne posait davantage de problèmes en raison des incertitudes quant à la date exacte de la conclusion du contrat.

Enfin, le gouvernement n'a pas eu besoin d'aller puiser dans la réserve pour éventualités, ce qui a épargné 2,5 milliards de dollars. Combinés à la dotation de 800 millions de dollars de la Fondation canadienne pour l'innovation qui venait d'être annoncée, ces facteurs devaient aboutir à un déficit inférieur d'au moins 5,3 milliards de dollars à l'objectif. Il restait cependant encore trois mois à courir dans l'exercice au moment du budget et on n'avait pas encore fait le rapprochement des comptes de fin d'année, pour lequel on n'avait pas encore les données financières nécessaires, si bien que le déficit pouvait bien tomber en-deçà de 19 milliards de dollars.

Ce budget attestait aussi de l'amélioration de la posture financière de la plupart des provinces. Comme dans le cas du gouvernement fédéral, la baisse des déficits des provinces était attribuable en grande partie à des réductions des dépenses de programmes et à la baisse des taux d'intérêt. On signalait dans le budget que la baisse des taux d'intérêt entre janvier 1995 et décembre 1996 avait fait économiser 1,8 milliard de dollars aux gouvernements provinciaux, soit 1,2 p. 100 des dépenses. Le ratio de la dette au PIB du Canada n'était dépassé que par celui de l'Italie parmi les pays du G-7, mais le déficit global de l'ensemble du secteur public devait être le moins élevé du G-7 à partir de cette année-là. En 1998, le Canada devait être le seul pays du G-7 à afficher un compte public équilibré sur la base des comptes nationaux. Par comparaison, le déficit des États-Unis était de plus de 1,5 p. 100 du PIB, ceux de l'Allemagne et du Japon, de plus de 2 p. 100, et ceux de la France, du Royaume-Uni et de l'Italie, de 3 p. 100 ou plus.

Ce budget reposait, comme les précédents budgets du gouvernement, sur des

prévisions économiques prudentes, par l'ajout de 80 points de base à la moyenne sur trois mois des bons du Trésor prévue par le secteur privé et de 50 points de base à la moyenne sur dix ans des taux des obligations du gouvernement établie par le secteur privé. Le gouvernement prévoyait une croissance de 3,2 p. 100 en 1997, puis de 2,65 p. 100 en 1998.

L'exercice 1996-1997 devait marquer la fin de l'augmentation continuelle du ratio de la dette au PIB. Ce ratio devait commencer à baisser et on s'attendait qu'il serait ramené à 73,1 p. 100 du PIB, comparativement au sommet de 74,4 p. 100.

11. Le budget fédéral de 1998

Dans ce budget, le ministre des Finances projetait un budget équilibré pour l'exercice 1997-1998, ainsi que pour les deux exercices suivants du cycle de planification budgétaire. En fait, il a fait mieux encore. On a enregistré un excédent de 3,5 milliards de dollars en 1998, une réalisation sans précédent dans l'histoire budgétaire moderne du gouvernement fédéral. Selon les chiffres du budget, la dette nette est tombée à 67,8 p. 100 du PIB en 1998.

Ces résultats supérieurs aux prévisions tenaient à des recettes fiscales qui ont dépassé de 10 milliards de dollars ce qui était prévu dans le budget de l'année précédente, en grande partie grâce aux recettes tirées de l'impôt sur les sociétés et de la TPS. Les dépenses de programmes étaient en baisse de trois milliards de dollars par rapport aux projections de l'année précédente, principalement en raison d'une baisse des prestations d'assurance-emploi. Les frais de service de la dette publique ont été inférieurs aux prévisions et on n'a pas eu besoin de puiser dans la réserve pour éventualités de trois milliards de dollars.

Suivant les recommandations du vérificateur général, le gouvernement a révisé la manière dont il comptabilise les coûts d'intérêt associés aux régimes de pension publics. Cette mesure a réduit les frais d'intérêt d'environ 0,6 milliard de dollars en 1998. Grâce à l'excédent budgétaire, le gouvernement fédéral a pu réduire la dette publique, laquelle est passée de 583,2 milliards de dollars en 1996-1997 à 579,7 milliards de dollars en 1997-1998, la première réduction depuis 1969.

Le gouvernement a utilisé des hypothèses économiques prudentes pour éviter les contrecoups de la crise financière asiatique qui a touché les trois cinquièmes des pays du globe. Cette mesure, associée à une réserve pour éventualités de trois milliards de dollars cette année-là, a donné au gouvernement un coussin de six milliards de dollars chaque année. S'il faut en juger par l'expérience des récentes années, l'utilisation de pratiques budgétaires prudentes devrait aboutir à une dette nette qui serait plus proche de 571 milliards de dollars en 1999-2000 que du sommet de 583,2 milliards de dollars de 1997. Ainsi, le rapport de la dette nette au PIB serait plus proche de 61 p. 100 que des 63 p. 100 indiqués dans le budget. Le gouvernement a porté la prudence à de nouveaux sommets pour 1999.

Dans le passé, le gouvernement ajoutait 80 points de base aux prévisions moyennes du secteur privé concernant les taux d'intérêt à court terme et 50 points de base dans le cas des taux longs. Dans le budget de 1998, il a ajouté 100 points de base aux projections des taux courts et des taux longs.

12. Le budget fédéral de 1999

Le budget de 1998 était équilibré, et avait même affiché un excédent, et celui de 1999 a suivi la même voie. **Le gouvernement fédéral s'attendait que le budget soit au moins équilibré jusqu'en 2000-2001**. La dette nette devait demeurer au même niveau (579,1 milliards de dollars), soit 65,3 p. 100 du PIB, et l'on espérait ramener la proportion à 62 p. 100 du PIB pour le budget de 2001.

Si le gouvernement enregistrait effectivement un budget équilibré, la réserve pour éventualités de trois milliards de dollars servirait à réduire la dette publique. Depuis 1995-1996, le rapport de la dette au PIB n'a cessé de diminuer. **Cette situation était très inhabituelle, et le Canada était pratiquement le seul pays du G-7 dans ce cas, à l'exception notable des États-Unis. Le gouvernement fédéral savait qu'il devrait continuer de faire preuve d'une grande prudence budgétaire s'il voulait demeurer dans cette voie.**

13. Le budget fédéral de 2000

L'exercice terminé en 1999 s'est soldé par un deuxième excédent budgétaire consécutif (2,9 milliards de dollars), légèrement inférieur à celui de l'exercice précédent.

Le gouvernement fédéral continue de prévoir des budgets équilibrés jusqu'en 2001-2002. Ses prévisions budgétaires ne dépassent pas cette période, bien que la Mise à jour économique et financière de 1999 contienne des projections sur cinq ans afin d'alimenter le débat public.

Comme il est dit dans la Mise à jour économique et financière de novembre 1999, le gouvernement aura recours à une « marge de prudence » en sus de la réserve pour éventualités de 3 milliards de dollars. Cela a été confirmé dans le budget de 2000. Le gouvernement fédéral prévoit des budgets équilibrés de 1999-2000 à 2001-2002. La dette publique nette, qui s'élevait à 576,8 milliards de dollars en 1999 et représentait 64,4 p. 100 du PIB, devrait demeurer à ce niveau nominal durant la période de projection. Ainsi, le rapport de la dette publique nette au PIB s'élèvera à 55,2 p. 100, rapport qui devrait tomber en deçà de 50 p. 100 en 2004-2005.

Si l'on se rendait compte que l'on n'avait pas besoin de la réserve pour éventualités et si l'on s'en servait plutôt pour rembourser la dette, le montant nominal de la dette tomberait à 567,8 milliards de dollars, ce qui représenterait 54,3 p. 100 du PIB. Même à ce niveau, le ratio de la dette au PIB continuerait d'être supérieur à la moyenne des pays du G-7.

On s'attend que les recettes budgétaires augmenteront de 2,8 p. 100 en 1999-2000, mais de seulement 1,3 p. 100 en 2000-2001, du fait des allégements fiscaux annoncés dans le budget. Elles progresseront cependant davantage en 2001-2002.

Les dépenses de programmes devraient augmenter de 3,7 p. 100 en 1999-2000,

largement en raison du supplément pécuniaire de 2,5 milliards de dollars au TCSPS et des 1,3 milliard de dollars qui serviront à financer des mesures visant à stimuler l'innovation. Si le gouvernement fédéral n'annonce pas de nouvelles mesures, les dépenses de programmes afficheront une hausse de seulement 0,4 p. 100 en 2000-2001, mais devraient grimper sensiblement (4,7 p. 100) en 2001-2002.

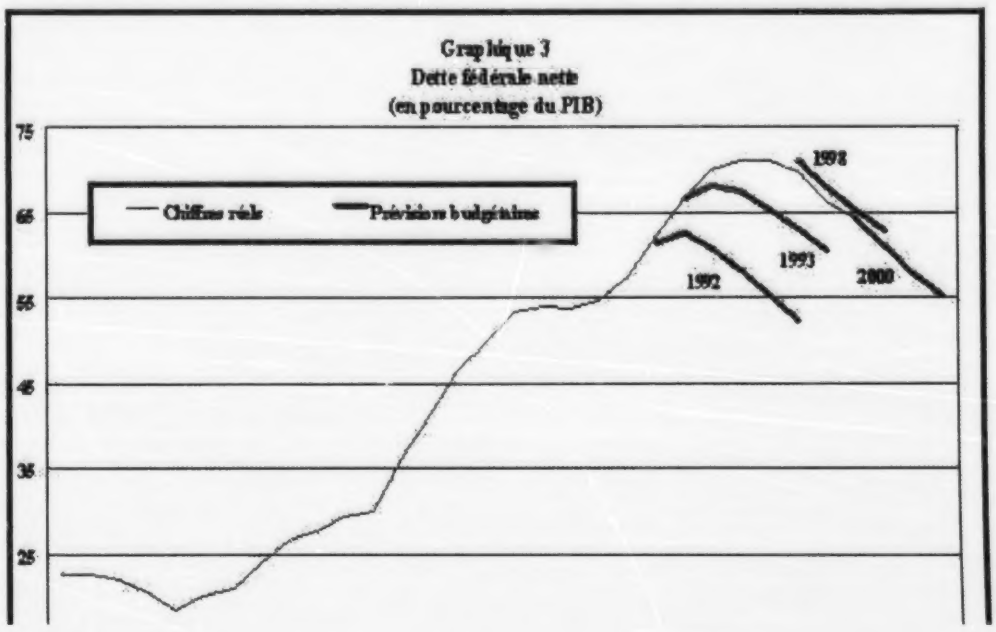
Les frais de la dette publique devraient fluctuer autour de 42 milliards de dollars jusqu'en 2001-2002. La dette est moins sensible aux variations des taux d'intérêt parce qu'une proportion accrue de celle-ci est constituée d'instruments à taux fixe.

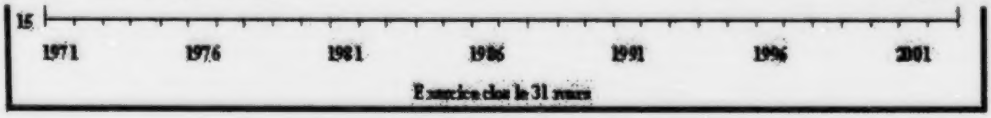
B. Croissance du fardeau de la dette

La période de 20 ans qui a pris fin en 1975 a vu régresser lentement la dette fédérale nette, qui a atteint un creux d'environ 17 p. 100 du PIB en 1975, contre 36 p. 100 en 1956. (Au cours de la Seconde Guerre mondiale, elle avait dépassé 100 p. 100 du PIB, mais ce pourcentage a rapidement été réduit après la guerre.) L'augmentation de la dette nette depuis 1982 représente près de 40 p. 100 du PIB actuel.

Le niveau de la dette nette est égal au total cumulatif des déficits passés selon les Comptes publics. Il constitue ainsi une mesure pratique des mouvements financiers des années passées. De ce fait, la dette nette donne une autre idée des déficits annuels de l'État et peut aider à envisager la politique financière sous un angle différent.

Le graphique 3 fait ressortir la croissance rapide de la dette nette du gouvernement fédéral dans les années 80. Au 31 mars 1982, la dette nette s'établissait à 28,25 p. 100 du PIB. Au 31 mars 1987, elle avait atteint 51,8 p. 100 du PIB, par suite des déficits annuels considérables enregistrés dans l'intervalle. Elle a atteint un sommet d'environ 72 p. 100 du PIB en 1995-1996, avant de diminuer légèrement.





La formule suivante résume la relation qui existe entre la croissance de la dette et les déficits :

(1) Variation du ratio dette nette/PIB = (déficit de fonctionnement)/PIB
+ (dette nette/PIB) x (taux d'intérêt - taux de croissance du PIB)

L'augmentation du ratio de la dette au PIB est fonction directe du rapport entre les déficits de fonctionnement et le PIB. Elle est également fonction du rapport entre la dette existante et le PIB, multiplié par la différence entre le taux d'intérêt applicable à la dette et le taux de croissance du PIB. Quand le taux d'intérêt applicable à l'encours de la dette est égal au taux de croissance du PIB, le ratio de la dette au PIB peut être stabilisé si toutes les dépenses de programmes sont financées par les impôts, c'est-à-dire si le déficit de fonctionnement est nul. Quand ce taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance du PIB, le gouvernement doit réaliser un excédent de fonctionnement pour stabiliser le ratio de la dette au PIB. Pour que ce rapport diminue, l'excédent de fonctionnement doit alors être encore plus élevé.

Il faut bien comprendre la relation qui existe entre le ratio de la dette au PIB, le déficit de fonctionnement, les taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB si l'on veut que les principes financiers qui guident le gouvernement actuel se traduisent par une réduction effective des déficits.

Ces conclusions au sujet du déficit de base ne permettent pas de déterminer à combien devrait s'élever le déficit global pour que le ratio de la dette au PIB se stabilise. Cette valeur dépend du coefficient d'endettement visé par le gouvernement fédéral. L'équation suivante devrait se vérifier pour que le coefficient d'endettement demeure stable :

(2) Déficit/PIB = (dette/PIB) x taux de croissance du PIB

Si le ratio de la dette au PIB est de 75 p. 100 et que le PIB croisse au rythme de 5 p. 100 par an, un déficit égal à 3,75 p. 100 du PIB permettra de stabiliser le coefficient d'endettement. Si le ratio de la dette au PIB n'est que de 25 p. 100, le déficit ne pourra pas représenter plus de 1,5 p. 100 du PIB. Dans une publication sur le déficit parue en 1985, le ministre des Finances proposait comme nouvel objectif financier de ramener le ratio de la dette au PIB de la dette au PIB à 25 p. 100 ou moins du PIB, comme avant les années 80.

Le graphique 3 fait également ressortir le degré d'exactitude des prévisions du rapport de la dette au PIB. Au début de la dernière décennie, les prévisions étaient toujours inférieures aux chiffres réels, mais on observe l'inverse dans les récents budgets.

Lorsque cet objectif à long terme sera atteint, le ratio de la dette au PIB pourra être maintenu constant si le déficit ne dépasse pas environ 1,25 p. 100 du PIB, dans

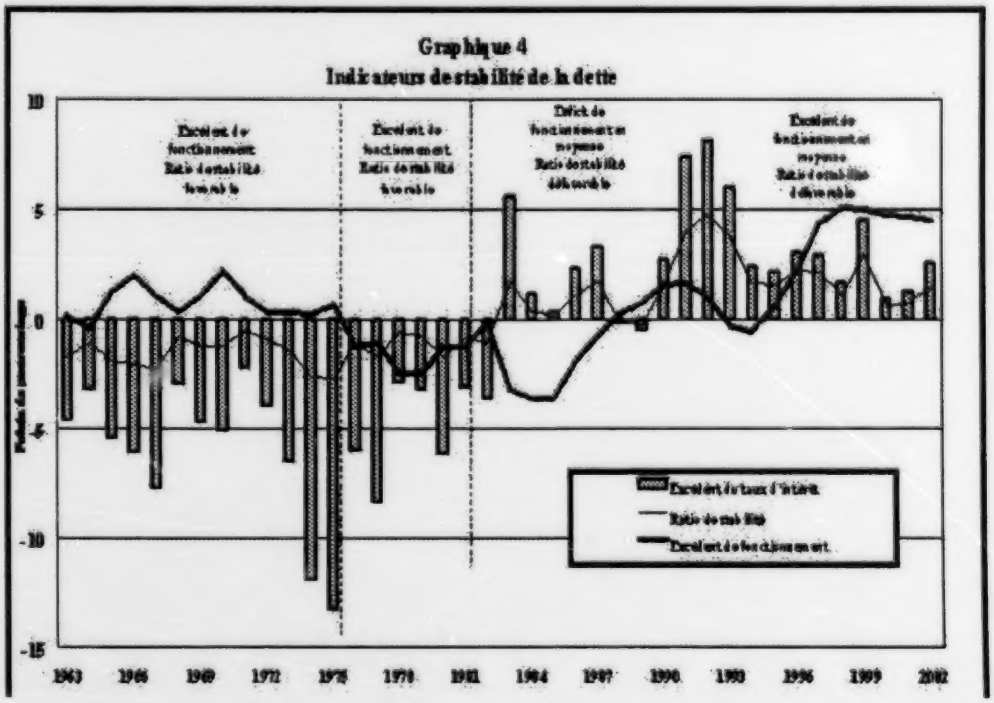
l'hypothèse d'un taux de croissance de 5 p. 100. Toutefois, un déficit de cet ordre permettrait de maintenir le coefficient d'endettement au niveau souhaité, mais non de le ramener d'abord à ce niveau. Par exemple, si le taux d'intérêt est égal au taux de croissance du PIB, un excédent de fonctionnement équivalant à 4 p. 100 du PIB se traduira par une diminution annuelle de trois points de pourcentage du coefficient d'endettement. De nombreux analystes proposaient que l'on vise un objectif à court terme plus modeste, à savoir ramener le rapport de la dette au PIB à environ 60 p. 100, ce qui pourrait raisonnablement se faire en cinq ans. **Selon les chiffres des Comptes publics, le rapport de la dette au PIB sera ramené à 60 p. 100 en 2000-2001.**

C. L'évolution de la politique budgétaire fédérale et la stabilité de la dette

La dette nette fédérale est en train de diminuer en proportion du PIB. Cette baisse sensible devrait se poursuivre pendant un certain nombre d'années et compenser une bonne partie des vingt ans d'augmentation du ratio de la dette au PIB. Il pourrait être utile d'examiner les facteurs qui ont influé sur les tendances de ce ratio.

Le graphique 4 résume la politique budgétaire fédérale et la conjoncture économique depuis 1963. Trois variables y sont illustrées : 1) l'excédent du taux d'intérêt, c'est-à-dire la différence entre le taux d'intérêt moyen sur la dette fédérale et le taux de croissance de l'économie; 2) le ratio de stabilité, à savoir l'excédent du taux d'intérêt multiplié par le rapport de la dette nette au PIB; et 3) l'excédent de fonctionnement du gouvernement fédéral exprimé en pourcentage du PIB. Le solde de fonctionnement est la différence entre les recettes totales et les dépenses de programmes. Le ratio de stabilité représente le solde de fonctionnement, exprimé en pourcentage du PIB, qui est nécessaire pour que le rapport de la dette au PIB demeure constant. Si le solde de fonctionnement est supérieur à ce chiffre, le ratio de la dette nette au PIB diminuera.

Graphique 4
Indicateurs de stabilité de la dette



L'évolution de ces variables permet de dégager quatre périodes, déterminées par la conjoncture économique et la politique budgétaire.

Période A : Jusqu'au milieu des années 70, le taux de croissance de l'économie dépassait sensiblement le taux d'intérêt sur la dette publique. Cela veut dire que le gouvernement aurait pu enregistrer des déficits de fonctionnement mais quand même stabiliser, à terme, le rapport de la dette au PIB. Cependant, le gouvernement a fait le contraire. Il a enregistré des excédents de fonctionnement, si bien que le rapport de la dette au PIB a baissé. On pourrait dire que c'était là une période de politique budgétaire prudente et de conjoncture économique favorable. Le gouvernement a emprunté tous les ans, mais pour financer une partie seulement des frais de service de la dette. Cependant, les dernières années de cette période, le politique budgétaire du gouvernement fédéral a commencé à se relâcher sensiblement.

Période B : Du milieu des années 70 au début des années 80, la conjoncture est demeurée bonne. La croissance économique a continué de dépasser les taux d'intérêt, d'où un ratio de stabilité encore négatif. La situation financière du gouvernement fédéral a cependant commencé à se détériorer. Les budgets fédéraux se sont mis à afficher des déficits de fonctionnement qui étaient dans l'ensemble suffisamment élevés pour faire lentement grimper le ratio de la dette au PIB. Le gouvernement fédéral a alors été obligé de financer la totalité des frais de service de la dette et une partie des dépenses de programme par emprunts. La tendance du ratio de la dette nette au PIB, qui n'avait pas changé depuis l'après-guerre, s'est finalement inversée.

Période C : Du début des années 80 jusqu'en 1988 environ, la politique budgétaire est devenue encore plus lâche que durant la période précédente, mais cela a changé vers le milieu de la décennie. Il reste que les déficits de fonctionnement étaient supérieurs à ceux de la période précédente, en partie à cause de la récession. La détérioration de la conjoncture est venue exacerber les effets d'une politique budgétaire lâche. Le ratio de stabilité est devenu positif, car les taux d'intérêt ont dépassé les taux de croissance de l'économie. Le gouvernement a été forcé de dégager des excédents de fonctionnement pour tenter de stabiliser la dette. Ses efforts de stabilisation ont cependant échoué, et le ratio de la dette au PIB a rapidement augmenté.

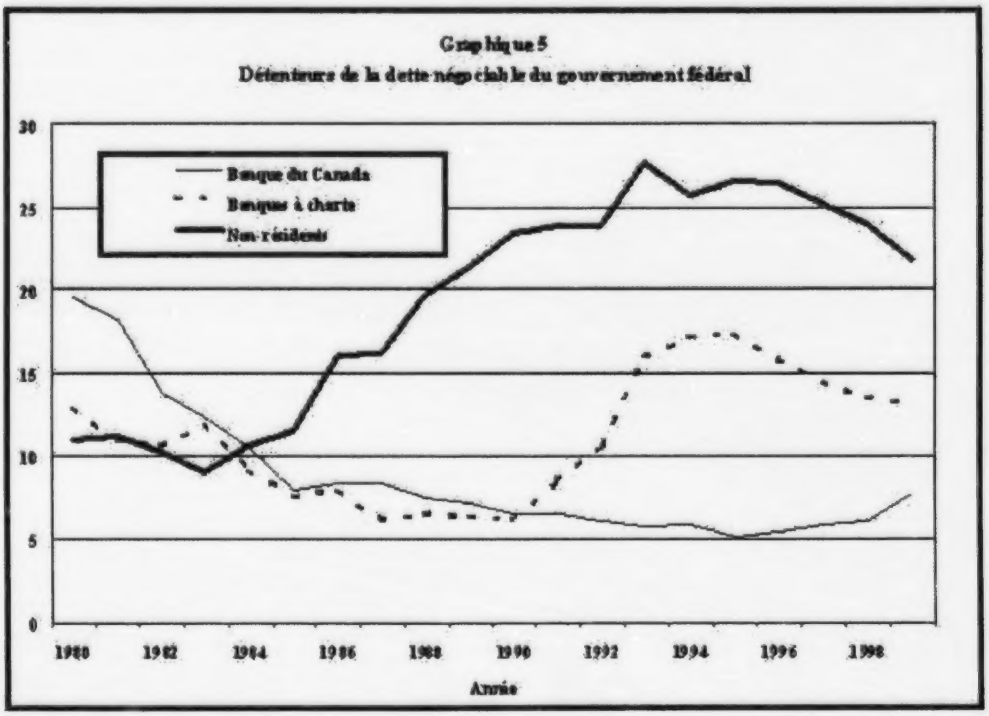
Période D : Au début de la nouvelle décennie, les taux d'intérêt étaient encore nettement supérieurs au taux de croissance de l'économie. Cette situation, combinée au ratio élevé de la dette nette au PIB résultant des déficits des années 80, a obligé le gouvernement à dégager des excédents de fonctionnement très élevés pour stabiliser la dette. Même si la politique budgétaire du début des années 90 était manifestement plus rigoureuse que dans le passé, cela n'a pas suffi à stabiliser le ratio d'endettement. C'était trop peu, trop tard.

D'une certaine manière, la dernière moitié des années 90 forme une période distincte. Le ratio de stabilité a sensiblement diminué grâce à la baisse des taux d'intérêt et à l'amélioration du taux de croissance de l'économie. Il demeure néanmoins supérieur aux chiffres de la période C parce que l'excédent du taux d'intérêt s'applique à une

dette nette considérable. L'excédent de fonctionnement a beaucoup augmenté et est finalement supérieur au ratio de stabilité. **Avec une croissance vigoureuse et une baisse de la dette nette en termes absolus, le rapport de la dette au PIB diminue sensiblement, passant de 71,2 p. 100 en 1995-1996 à 55 p. 100 (prévision) en 2001-2002. Les budgets équilibrés génèrent des excédents d'exploitation qui correspondent à environ 5 p. 100 du PIB, ce qui est bien supérieur à ce qui est nécessaire pour stabiliser le rapport de la dette au PIB.**

D. Détenteurs de la dette

Le graphique 5 fait ressortir la nature changeante des groupes qui détiennent la dette négociable du gouvernement du Canada. Il révèle deux tendances assez spectaculaires. D'abord, la part de la dette que détient la Banque du Canada a considérablement diminué au cours des années 80. En effet, bien que la somme absolue de la dette qu'elle détient soit passée de 16 milliards de dollars en 1980 à plus de 27 milliards de dollars, ce dernier chiffre représente moins de 6 p. 100 du total, contre 19,5 p. 100 en 1980. **L'autre important changement réside dans l'augmentation de la proportion de la dette qui est détenue par des étrangers depuis 1984, bien que cette part baisse régulièrement depuis 1993. Les étrangers détiennent actuellement près de 22 p. 100 de la dette (environ 100 milliards de dollars), en hausse par rapport à 11 p. 100 en 1980.**



Depuis 1990, on constate une nouvelle tendance selon laquelle les banques à charte détiennent des portions de plus en plus importantes de la dette fédérale. **De 1990 à la fin de 1995, les sommes détenues par ces banques ont plus que triplé pour atteindre près de 80 milliards de dollars. À la fin de 1999, les banques à charte détenaient pour plus de 60 milliards de dollars de titres de créance du**

gouvernement fédéral.

MESURES PARLEMENTAIRES

Chaque fois que le gouvernement fédéral prend de nouvelles mesures entraînant des dépenses ou qu'il modifie le régime fiscal, il influe sur la taille du déficit. Presque toutes les mesures qu'il prend ont donc un effet sur le déficit. Environ une fois l'an, le ministre des Finances présente un budget qui expose les intentions du gouvernement en matière de dépenses et de fiscalité.

CHRONOLOGIE

juin 1971 - Adoption du projet de loi C-229, qui a pour effet d'élargir et d'assouplir considérablement le régime d'assurance- chômage.

janvier 1974 - Augmentation des allocations familiales, qui passent à 20 $ par mois par enfant admissible et qui commencent à être incluses dans le revenu imposable; elles commencent aussi à être indexées suivant l'augmentation du coût de la vie.

1977 - Adoption du projet de loi C-27, qui resserre les conditions d'admissibilité à l'assurance-chômage et qui réduit le nombre maximal de semaines pendant lesquelles bon nombre de bénéficiaires peuvent recevoir des prestations.

1978 - Lancement du crédit d'impôt pour enfants, dont le maximum est fixé à 200 $ par enfant admissible.

1979 - Réduction d'environ 22 p. 100 des allocations familiales à compter de janvier.

1983 et 1984 - Les facteurs d'indexation des dépenses gouvernementales sont limités à 6 et 5 p. 100 respectivement.

mai 1985 - Le budget fédéral limite le facteur d'indexation à la partie de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation qui est supérieure à trois points. Cette indexation partielle s'applique à une vaste gamme de mesures fiscales et à certains programmes sociaux.

juin 1987 - Dépôt du Livre blanc du gouvernement fédéral sur la réforme fiscale. Cette réforme vise à modifier la répartition des obligations fiscales entre les contribuables et les catégories de revenu. Elle ne doit avoir aucun effet sur les recettes et, partant, aucun effet direct sur le déficit.

décembre 1987 - Le gouvernement fédéral annonce sa Stratégie nationale sur la garde des enfants, qui prévoit une exemption plus élevée pour les frais de garde des enfants, une augmentation du crédit d'impôt pour enfants à l'intention des familles qui ne produisent pas de reçus pour leurs frais de garde, ainsi que de nouvelles dispositions concernant le partage des frais avec les provinces. Ces mesures devraient coûter au gouvernement fédéral 5,4 milliards de dollars au cours des sept prochaines années.

février 1991 - Dans son budget, le gouvernement fédéral annonce l'adoption de dispositions législatives qui ont pour but de plafonner les dépenses de programmes,

ainsi que l'établissement d'un Fonds de service et de réduction de la dette, auquel seront versées toutes les recettes de la TPS.

novembre 1993 - Selon les calculs du ministère des Finances, le déficit de 1992-1993 sera de 40,5 milliards de dollars, soit cinq milliards de dollars de plus que le montant prévu dans le budget de 1993.

- Le ministre des Finances estime que le déficit pour 1993-1994 se situera entre 44 et 46 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation de 13,4 milliards de dollars par rapport au montant prévu dans le budget de 1993.

février 1994 - Le premier budget libéral prévoit que le déficit budgétaire pour 1993-1994 atteindra 45,7 milliards de dollars. Le gouvernement maintient quand même qu'il sera en mesure de réduire le déficit à 3 p. 100 du PIB en trois ans.

octobre 1998 - Plusieurs mois après le dépôt du budget de 1998, le ministre des Finances, Paul Martin, annonce le premier budget équilibré depuis les années 70 et un excédent budgétaire de 3,5 milliards de dollars.

Novembre 1999 - Après un second budget équilibré, le ministre des Finances Paul Martin annonce un plan quinquennal à des fins d'établissement des prévisions. L'excédent cumulé devrait atteindre 95 milliards de dollars pour l'ensemble de cette période.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Bloskie, C. « An Overview of Different Measures of Government Deficits and Debt ». *Canadian Economic Observer*, novembre 1989, p. 3.1 à 3.20.

Canada, ministère des Finances. *Le plan financier*. Ottawa, différentes éditions.

Canada, ministère des Finances. *Le déficit fédéral mis en perspective*. Ottawa, avril 1983.

Canada, ministère des Finances. *Réduire le déficit et maîtriser la dette nationale*. Ottawa, novembre 1985.

Canada, ministère des Finances. *Réforme fiscale 1987*. Ottawa, juin 1987.

Canada, ministère des Finances. *Debt Operations Report*. Ottawa, septembre 1994.

Canada, ministère des Finances. *Un nouveau cadre de la politique économique*. Ottawa, 1994.

Canada, ministère des Finances. *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada*. Ottawa, 1994.

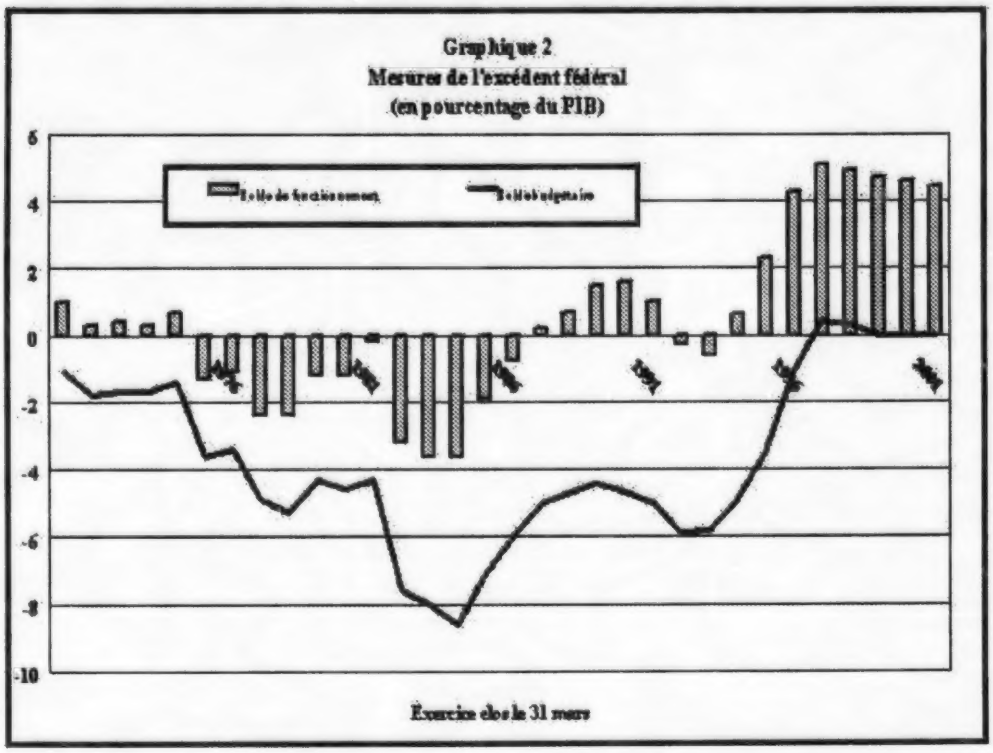
Canada, ministère des Finances. *La mise à jour économique et financière*. Ottawa, 1994.

Canada, ministère des Finances, *La mise à jour économique et financière*, Ottawa, 1999.

« L'évolution des recettes, des dépenses et du déficit du gouvernement fédéral à partir de 1970 ». *Revue de la Banque du Canada*, octobre 1985.

Mimoto, H. et P. Cross. « La croissance de la dette fédérale ». *L'observateur économique canadien*, juin 1991.

Prince, M.J. *How Ottawa Spends, 1987-1988: Restraining the State*. Toronto, Methuen, 1987.

---

* La première version de ce bulletin d'actualité a été publiée en mars 1988. Le document a été périodiquement mis à jour depuis.